

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**OS DESDOBRAMENTOS DA LIBERALIZAÇÃO
FINANCEIRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E A RENDA
DESDE OS ANOS 1990**

VICTOR BRIDI DE SOUZA

Matrícula nº: 111214299

ORIENTADORA: Profa. Lena Lavinas

SETEMBRO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**OS DESDOBRAMENTOS DA LIBERALIZAÇÃO
FINANCEIRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E A RENDA
DESDE OS ANOS 1990**

VICTOR BRIDI DE SOUZA

Matrícula nº: 111214199

ORIENTADORA: Profa. Lena Lavinas

SETEMBRO 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

*Dedico este trabalho ao meu avô Ameid,
que sempre sonhou que eu chegasse até
aqui.*

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a Professora Lena Lavinas, por toda a orientação e auxílio prestados na fase de elaboração desta monografia. Sua visão crítica, dedicação à docência e comprometimento com seus alunos são inspiradores para todos aqueles que podem participar de sua rotina profissional. Também gostaria de agradecer a todo o grupo de *Financeirização e Política Social* por tantas discussões de alto nível acadêmico, que me deram a oportunidade de aprofundar meus conhecimentos no tema e aproveitá-los para a execução do presente trabalho.

A minha experiência acadêmica se tornou ímpar devido às excelentes pessoas que transformaram a rotina cansativa em dias especiais. Agradeço imensamente a amizade de Adriana Lopes, Beatriz Rosenburg, Isabela Frota, Livia Almeida e Mariana Fonseca, que estão comigo desde o primeiro período. Ao longo da faculdade, tive a chance de conhecer Juliana Moffati, Luana Andrade e Paula Mora. Compartilhamos muitos momentos juntos, desde o desespero de semanas de provas até as manhãs tranquilas no Teatro de Arena. Não tenho dúvidas que nossa amizade será duradoura, transpassando os muros da faculdade. Registro, também, meus agradecimentos a Pamela Dias e Yhuri Cruz, incríveis amigos que acompanharam todo o desenvolvimento desse trabalho e sempre torceram pelo meu sucesso.

Também agradeço à Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico do BNDES por todo o conhecimento compartilhado durante dois anos de estágio. Em especial, à Beatriz Meirelles, pela sua dedicação em me ensinar, com muito talento, a operacionalização da política fiscal. Agradeço também ao Pedro Quaresma, ao Guilherme Tinoco e ao Danilo Guimarães por terem me ensinado as mais diversas bases de dados e os distintos temas macroeconômicos, que foram, sem dúvidas, essenciais para minha formação como economista.

A equipe do IBRE/FGV foi fundamental para a confecção dessa monografia. Agradeço à Vanda Teixeira, que não mediu esforços para conseguir livros de diferentes bibliotecas, além de ter sido ombro amigo nos momentos mais difíceis; agradeço também à Elisa Andrade e à Ana Paula Delfino, que tanto me ajudaram na busca de bases de dados e na formatação deste trabalho. Meus agradecimentos a Fátima Alves pelas suas sugestões, revisões textuais e, sobretudo, seu genuíno interesse em ouvir meus monólogos sobre tributação.

Finalmente, toda essa jornada não teria sido possível sem o apoio incondicional da minha família. Meu irmão Rodrigo e minha cunhada Gabriella sempre me incentivaram a dar o meu melhor e acreditaram indubitavelmente em mim. Eu expresso toda a minha gratidão à minha mãe, Vânia, por quem guardo infinita admiração. Seus valores foram cruciais não só para a minha formação acadêmica, mas também para o meu crescimento como ser humano. Esse trabalho é reconhecidamente fruto de seu esforço para que eu pudesse escrevê-lo.

RESUMO

A presente monografia discute como a política tributária está concatenada ao regime de acumulação capitalista. O século XX presenciou transformações substanciais no capitalismo, cujas reformas reverberaram no perfil da política tributária. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a tributação, guiada sob a lógica keynesiana, possuía objetivos de redistribuição de renda e crescimento econômico, propondo impostos progressivos e incentivos fiscais ao setor privado. Com a ascensão do neoliberalismo, em meados dos anos 1970, descarta-se a ideia de intervenção econômica e social através de tributos, preconizando a adoção de impostos indiretos para não afetar o equilíbrio de preços dos mercados, tornando os sistemas tributários mais regressivos. O Brasil alterou seu modelo de crescimento no início dos anos 1990, sob as diretrizes do Consenso de Washington, implicando em uma reestruturação da sua política fiscal. Portanto, o objetivo desta monografia é demonstrar como as mudanças no capitalismo em nível mundial puderam influenciar as regras e princípios da política tributária no Brasil, principalmente sobre o consumo e a renda, para adequá-la aos paradigmas do novo regime de acumulação do capital sob a dominância financeira.

Palavras-chave: política tributária, fordismo, keynesianismo, neoliberalismo, financeirização, progressividade, IVA.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANC – Assembleia Nacional Constituinte
BCB – Banco Central do Brasil
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB – Carga Tributária Bruta
DRU – Desvinculação das Receitas da União
ERTA – Economic Recovery Tax Act
FED – Federal Reserve
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviços
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
IRPF – Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas
IRPJ – Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISTC – Imposto sobre Serviços de Transportes e Comunicações
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis “Intervivos”
ITCMD – Imposto sobre Transmissão “Causa-Mortis” e Doações
ITR – Imposto Territorial Rural
IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica
IUM – Imposto Único sobre Mineração
IVA – Imposto sobre o Valor Agregado
IVVC – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

RFB – Receita Federal do Brasil

STB – Sistema Tributário Brasileiro

TRA – Tax Reform Act

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1: EVOLUÇÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS NOS ESTADOS UNIDOS (1973-1986).....	27
TABELA 1.2: ALÍQUOTAS DE IMPOSTOS E ISENÇÕES FISCAIS SOBRE RENDAS DE CAPITAL E LUCRO PARA ECONOMIAS SELECIONADAS (1981-1995)	32
TABELA 1.3: ALÍQUOTAS DO IVA PARA ALGUMAS ECONOMIAS SELECIONADAS (1975-1995)...	33
TABELA 2.1: ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO STB/66 POR COMPETÊNCIAS E BASES ECONÔMICAS.	38
TABELA 2.2: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS POR BASE DE INCIDÊNCIA (% DO TOTAL EM MÉDIAS POR PERÍODO)	48
TABELA 2.3: CONTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARA A CARGA TRIBUTÁRIA DE 2015	49
TABELA 3.1: TABELA COMPARATIVA ENTRE ALÍQUOTAS DO IRPF E DO IRPJ PARA O ANO CALENDÁRIO DE 2017	67

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1: EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA DECOMPOSTA POR ESFERA DE GOVERNO ENTRE 1950-1990 (% PIB).....	40
FIGURA 2.2: EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA DIRETA DECOMPOSTA POR ESFERA DE GOVERNO ENTRE 1996-2015 (% PIB).....	45
FIGURA 2.3: COMPARAÇÃO ENTRE CARGAS TRIBUTÁRIAS DE DIFERENTES ECONOMIAS SELECIONADAS EM 2014 (% PIB).....	46
FIGURA 2.4: DIFERENÇA DE ARRECADAÇÃO ENTRE IPTU E OUTROS IMPOSTOS (EM BILHÕES DE REAIS CORRENTES)	51
FIGURA 2.5: PARTICIPAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NA RENDA DOS INDIVÍDUOS POR FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO	52
FIGURA 3.1: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IRPF NO BRASIL: ALÍQUOTAS MÍNIMAS, MÁXIMAS E FAIXAS DE RENDAS TRIBUTÁVEIS (1923-2016).....	66

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I: A ECONOMIA POLÍTICA DA TRIBUTAÇÃO	13
1.1. A MUDANÇA NOS PARADIGMAS CAPITALISTAS: A REVOLUÇÃO KEYNESIANA E O FORDISMO	13
1.2. A POLÍTICA TRIBUTÁRIA NA ERA FORDISTA-KEYNESIANA.....	17
1.3. A CRISE DO MODELO FORDISTA-KEYNESIANO E A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO	20
1.4. A LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA E A FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA	21
1.4.1. <i>As finanças voltam ao jogo</i>	21
1.4.2. <i>A financeirização e o protagonismo do setor financeiro nas relações sociais</i>	24
1.5. A INFLEXÃO NO PAPEL DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA: EM DIREÇÃO À REGRESSIVIDADE.....	26
1.5.1. <i>A agenda tributária de Ronald Reagan nos Estados Unidos</i>	30
1.5.2. <i>As reformas tributárias pelo mundo</i>	31
CAPÍTULO II: O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	35
2.1. A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966.....	35
2.2. A EVOLUÇÃO DO STB/66.....	38
2.3. RUMO À DEMOCRATIZAÇÃO: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O “NOVO” SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	41
2.4. EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO DE 1988	44
CAPÍTULO III: OS IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	54
3.1. O CONSENSO DE WASHINGTON E A MUDANÇA NO MODELO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL	55
3.2. A DÉCADA DE 1990 NO BRASIL: LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA, ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E FINANCEIRIZAÇÃO	58
3.3. TRANSFORMAÇÕES TRIBUTÁRIAS DESDE A LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL	61
3.3.1. <i>Aumento na tributação sobre o consumo de bens e serviços</i>	62
3.3.2. <i>Mudanças legislativas no Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF)</i>	65
3.3.3. <i>Desonerações no Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e na distribuição de lucros e dividendos</i>	67
3.3.4. <i>Isonções no imposto de renda para fundos de previdência e papéis financeiros</i>	70
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
ANEXOS	84

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro tem se provado inadequado para financiar os gastos públicos, levando, dessa maneira, a um intenso debate acerca do seu funcionamento. Dentre as suas principais críticas, está o fato de sua tributação ser regressiva, porque onera os mais pobres; ser cumulativa, porque se tributa o mesmo imposto em várias etapas do processo produtivo; e ser complexa, já que é necessário dispendir muito tempo para contabilizar os diferentes impostos para o fisco. Porém, apesar de suas deficiências, pouco se avança em promover uma reforma tributária efetiva que atenda às necessidades do Brasil de hoje.

Mais uma vez, o país adentra em condições fiscais adversas, cuja saída se dá pelo corte de gastos, preferencialmente aqueles relacionados à seguridade social e aos investimentos públicos, ambos com efeitos extremamente benéficos para a sociedade. Tais cortes são justificados, sobretudo, para melhorar a solvência fiscal brasileira e conter o aumento “galopante” da dívida pública que, em julho de 2017, alcançou 73,8% do PIB (BCB, 2017).

Dessa forma, ignoram-se importantes conquistas obtidas pelo contrato social firmado na Carta Cidadã, na qual caberia ao Estado brasileiro redistribuir, prover e universalizar acessos, em prol de um ajuste fiscal que busca a geração de superávits primários para honrar os compromissos financeiros com os credores do Estado. Nesse cenário, pouco se propõe para corrigir as distorções do sistema tributário, que poderia ser estratégico em alavancar as receitas públicas e, além do mais, promover a redistribuição da renda. Sendo assim, este trabalho tem como propósito contribuir para o debate em relação ao papel da política tributária, cujas capacidades de promover crescimento econômico e distribuição de renda foram postas de lado, fenômeno presenciado em várias partes ao redor do globo desde o final do século XX.

Portanto, esta monografia discute a mudança na lógica da tributação ocorrida nos anos 1980 em nível mundial e analisa as consequentes modificações realizadas no sistema tributário brasileiro, desde os anos 1990, para que este se adaptasse aos novos paradigmas econômicos. O período em questão se justifica por ser aquele em que o Brasil adotou políticas liberalizantes – tanto comerciais quanto financeiras – para se integrar aos mercados financeiros e comerciais globais.

Para isso, o primeiro capítulo discute a evolução histórica da tributação desde o pós-Segunda Guerra Mundial, pontuando sua lógica correspondente ao regime fordista-keynesiano. Este regime, que levou o capitalismo a vivenciar sua fase de ouro entre os anos de 1950 e 1970,

baseou-se em uma política tributária progressiva para redistribuir renda e em incentivos fiscais para setores produtivos estratégicos, estimulando o crescimento. No entanto, após a crise desse modelo, aliada com o estabelecimento do neoliberalismo e do empoderamento das finanças, a política tributária se modifica e perde as funções que lhe eram até então incumbentes. O marco dessa mudança é simbolizado pela reforma tributária de Reagan nos Estados Unidos, quando se reduz a base de impostos incidentes sobre o capital e a renda dos mais ricos, tornando a tributação mais regressiva. A partir daí, diversos países seguiram o mesmo caminho e reformaram seus sistemas tributários à luz das reformas reaganianas.

O segundo capítulo versa sobre as origens do sistema tributário brasileiro (STB) previsto pela Constituição de 1988. O STB data de 1966, período da ditadura militar, quando foi reformado para atender objetivos de crescimento econômico e dotar a esfera pública de recursos necessários para o financiamento de suas atividades de modo não inflacionário. Com o fim do regime de exceção e a transição democrática que culminou na elaboração da Constituição Cidadã, as mudanças no sistema tributário foram na direção da descentralização de recursos – concedendo aos entes subnacionais mais autonomia – e na criação de um sistema tributário paralelo – aquele vinculado ao orçamento da Seguridade Social. A partir da definição deste sistema tributário, chama-se atenção para suas características já regressivas – a oneração excessiva sobre consumo e as distorções na tributação sobre a renda e patrimônio –, com efeitos deletérios sobre a distribuição de renda.

O terceiro capítulo descreve a reestruturação econômica no Brasil e na América Latina ditada pelo Consenso de Washington. A privatização, o ajuste fiscal e a liberalização financeira foram as recomendações dos países centrais para que os países latino-americanos pudessem ampliar a eficiência de suas economias. Essas adaptações ocasionaram impactos diretos na política fiscal e, por conseguinte, na política tributária. O capítulo descreve algumas dessas mudanças no país, que recaíram principalmente no aumento da tributação do consumo e na atenuação da progressividade do imposto de renda, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas.

Por último, as considerações finais sistematizam as ideias apresentadas ao longo do trabalho e apresentam a conjuntura atual concernente à tributação, assim como as perspectivas de uma possível reforma tributária, atualmente em fase de discussão no Congresso Nacional.

CAPÍTULO I: A ECONOMIA POLÍTICA DA TRIBUTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo mostrar a mudança no perfil dos princípios norteadores da política tributária em dois momentos históricos distintos: primeiro, no período keynesiano e, segundo, no período neoliberal. Ao apontar as características de cada um destes sistemas tributários, demonstra-se como eles estavam conectados com os objetivos do Estado na economia. Para isso, faz-se necessário um panorama das correntes ideológicas que orientaram os tomadores de decisão na elaboração de políticas públicas.

Na fase keynesiana, o Estado possuía as funções de manejar a demanda efetiva, de modo a evitar crises cíclicas do capitalismo, e de promover a homogeneização social, garantindo bem-estar e demanda por consumo entre seus cidadãos. Para além de angariar recursos, a política tributária teve uma poderosa influência em ambos os objetivos. Através de benefícios fiscais, o setor público era capaz de interferir na decisão dos agentes econômicos privados, ao incentivar a decisão de seus investimentos em setores estratégicos conforme seus interesses. Por outro lado, a tributação foi calcada, sobretudo, na habilidade de pagar do contribuinte. Ou seja, a taxação direta fazia-se progressiva do ponto de vista social por diferenciar os agentes econômicos, de modo que os mais ricos participavam mais na arrecadação de impostos.

Entretanto, com a ascensão do neoliberalismo, o Estado teve seu poder delimitado à garantia da estabilidade econômica para que os mercados funcionassem melhor. Esse fato repercutiu diretamente na política tributária, que perde os objetivos a ela estipulados na fase keynesiana. Ela passa a ter caráter neutro e, para não interferir na alocação dos recursos da economia, deve incidir principalmente de forma indireta. Neste período, a tributação sobre o consumo ganha força. A consequência desse rearranjo tributário foi a maior regressividade na arrecadação.

1.1. A mudança nos paradigmas capitalistas: A revolução keynesiana e o fordismo

A Grande Depressão pode ser considerada como um marco na transformação do capitalismo do século XX. Essa aguda crise assolou as economias capitalistas na década de 1930 e desmantelou o liberalismo nos cinquenta anos seguintes ao seu acontecimento, já que ministros, políticos e legisladores não conseguiam achar nenhuma saída dentro do arcabouço teórico da economia liberal que pudesse colocar a economia de volta aos trilhos. A sensação de impotência, dada a estrutura liberal, tornou ainda mais dramática a falta de perspectiva de fim daquela crise (HOBSEBAWM, 2002).

Em um cenário de incertezas, os países se viram aumentando suas barreiras alfandegárias para proteger a economia doméstica. Tal processo desmoronou o sistema mundial de comércio multilateral, o qual sempre se creditou como capaz de promover o desenvolvimento das nações. Ainda nesse sentido, no biênio de 1931-32, Grã-Bretanha, EUA e outros países resolveram romper com o padrão-ouro, a quem foram se unir França, Bélgica e Holanda em 1936 (HOBSBAWM, 2002).

A queda dos pilares do liberalismo abriu espaço para a concepção de que não caberia somente ao mercado definir por si só os níveis de produto e emprego, porque o que se testemunhou foi uma profunda desordem causada pelo seu livre funcionamento. Essa metamorfose na relação estado-sociedade foi causada principalmente pelo desemprego em massa e pelo forte declínio nos preços agrícolas (MARGLIN, 1990; HOBSBAWM, 2002). Esses motivos acenderam as luzes dos riscos sociais envolvidos aos países centrais em não se tomar uma atitude que considerasse proteger seus cidadãos.

Sendo assim, o perigo era claro tanto para o capitalismo quanto para a democracia, porque duas potências representantes de correntes ideológicas opostas estavam logrando sucesso político e econômico: a União Soviética e a Alemanha Nazista não pareciam sentir os efeitos da Depressão e, ao contrário, apresentavam acelerado crescimento econômico (MARGLIN, 1990; HOBSBAWM, 2002). O poderio militar alemão e o planejamento econômico soviético reduziram o desemprego a taxas insignificantes, colocando as democracias capitalistas sobre considerável pressão política diante do temor de que o extremismo ideológico invadissem suas fronteiras e conquistasse seus cidadãos. Por isso, medidas nesse sentido deveriam ser tomadas para evitar que o sistema capitalista fosse à bancarrota: começou a ficar claro tanto para os tomadores de decisão quanto para a população que não caberia mais à confiança privada regular unicamente o produto e o nível de emprego.

Dessa maneira, o grande legado da Grande Depressão foi criar uma conjuntura social capaz de romper com os paradigmas liberais e permitir que novas maneiras de organização do sistema econômico fossem possíveis. Nesse cenário, havia a oportunidade para que uma teoria alternativa se tornasse a nova ortodoxia econômica. Não por menos, a Revolução Keynesiana aconteceu sob a circunstância de que a ortodoxia liberal já era inconsistente em explicar e solucionar a realidade (JOHNSON, 1971), popularizando-se entre os acadêmicos.

A inflexão teórica que modificou o papel do Estado na economia, concedendo a este os objetivos de administração da demanda agregada, foi construída em 1936 através da publicação da *Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*, de John Maynard Keynes.

Todavia, a Revolução Keynesiana, simbolizada pelo comprometimento político com os pressupostos keynesianos, veio somente após a Segunda Guerra (MARGLIN, 1990). Não foi por acaso que isso aconteceu: a atividade econômica, que patinava desde a crise de 1929, e a própria mobilização para a Grande Guerra geraram significativa insatisfação popular nas economias ocidentais centrais, principalmente naquelas que abrigaram os conflitos beligerantes, abrindo espaço para novas reivindicações por aqueles que se sentiam órfãos de uma proteção social mais adequada.

É justamente no pós-guerra, então, que o fordismo se estabelece como uma forma de coesão sistêmica do capitalismo (AGLIETTA, 1979; LIPIETZ & LEBORGNE, 1988; BOYER, 2009). Este regime nasceu de relações políticas impostas ao capital e não foi por ele escolhido (CHESNAIS, 2002: 1), transformando o Estado num campo de força que internalizou as relações de classe do capitalismo (HARVEY, 2007: 24).

No geral, os autores da Escola da Regulação têm o modo de regulação e o regime de acumulação como conceitos básicos e, ocasionalmente, também citam “paradigma industrial” e “modo de sociabilização” (VEIGA, 1997). O funcionamento do fordismo pode ser compreendido, de acordo com Lipietz & Leborgne (1988), como uma estrutura que abriga três aspectos básicos e indissociáveis, baseados em: (i) *uma forma de organização de trabalho*, ou seja, um paradigma industrial que baliza esta organização; (ii) *um regime de acumulação* caracterizado por princípios macroeconômicos que descrevem a compatibilidade entre as transformações do processo produtivo e do consumo; e (iii) *um modo de regulação* que define as normas implícitas e regras institucionais que adaptam os comportamentos contraditórios dos agentes individuais aos princípios coletivos do regime de acumulação. Isso se dá no âmbito das relações salariais, da concorrência entre capitais e nas demais esferas da dinâmica capitalista.

Nesse estágio, procura-se fortalecer a relação salarial a partir de uma articulação entre os processos de produção e de consumo, modificando intrinsecamente o processo de reprodução da classe trabalhadora no que concerne a sua condição de existência e seu processo de trabalho, estabelecendo a produção em massa e a universalização do assalariamento (AGLIETTA, 1979 *apud* VEIGA, 1997). Isto é, graças aos ganhos de produtividade compartilhados com os trabalhadores, por meio dos aumentos reais nos salários, tem lugar a expansão da produção em massa. Foi dessa maneira que elevações na produtividade asseguraram o aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores, de maneira antecipada (*ex-*

ante), pelos empresários. Consequentemente, isso levou a expansão da capacidade produtiva, criando um ciclo virtuoso de crescimento. (LIPIETZ & LEBORGNE, 1988).

Essa apropriação dos ganhos de produtividade pelos trabalhadores foi garantida graças a um poderoso arcabouço institucional, sustentado pelo modo de regulação fordista. Através de acordos coletivos negociados por sindicatos representativos, um Estado de bem-estar social que provia proteção aos cidadãos contra riscos (tais como desemprego, doenças ou outras incapacidades laborais) e um Estado regulador que guardava uma legislação trabalhista (a garantia de salário mínimo e do fortalecimento sindical), os trabalhadores puderam colher os frutos do crescimento econômico presenciado no período. Essa estrutura, além de promover a distribuição dos ganhos de produtividade, tornava o contrato salarial relativamente mais rígido, colocando limites à liberdade de demitir os trabalhadores (LIPIETZ & LEBORGNE, 1988). Por isso, o fordismo, como modelo de organização social, teve um sucesso econômico tão grande que gerou ganhos de produtividade sem precedentes na história mundial, tornando-se uma das bases principais de crescimento.

Outra condição fundamental para o êxito do fordismo foi a criação de um sistema monetário que garantisse a coesão do ambiente internacional: o sistema de Bretton Woods (BOYER, 2009: 86), ancorado em uma paridade fixa entre uma quantidade de ouro e dólar. O acordo transformou os câmbios fixos em ajustáveis para eliminar déficits nos balanços de pagamentos, além de permitir controles regulatórios sobre o fluxo de capitais voláteis, que seriam a razão para a desestabilização econômica. Em conjunto, o Fundo Monetário Internacional (FMI), através de financiamentos, funcionaria como um monitor da execução política econômica dos países: estes deveriam perseguir o pleno emprego, não poderiam realizar políticas que desestabilizassem essa ordem econômica mundial e atuariam de maneira a compensar os países que fossem afetados por flutuações nessa ordem econômica (EICHENGREEN, 2000: 131-132). Desta maneira, um dos pontos centrais do acordo de Bretton Woods era garantir a estabilidade da demanda efetiva em nível internacional.

Esse período foi denominado por Belluzzo (2016: 63) como de “repressão financeira”, porque as políticas públicas estavam voltadas, principalmente, para a atenuação da instabilidade dos mercados de riqueza fictícia. Nesse âmbito, as políticas monetárias e de crédito eram orientadas para assegurar condições favoráveis ao financiamento do gasto produtivo e atenuar os efeitos cíclicos do capital financeiro sobre as decisões de consumo e de investimento da classe capitalista.

A organização financeira seria predominada, principalmente, pelo crédito bancário, cujas características se assentariam em políticas monetárias e creditícias direcionadas aos interesses nacionais; controles regulatórios sobre os capitais internacionais de curto prazo para impedir a transmissão de choques para as taxas de juros domésticas (que possuíam um teto); e autoridades monetárias que controlariam as instituições financeiras através de regulamentações de suas operações (BELLUZZO, 2016: 63-64).

Diante das novas circunstâncias, pode-se dizer que a ampliação das funções do Estado foi, na verdade, uma tentativa de preservação da ordem capitalista devido ao risco enfrentado nos anos de instabilidade das guerras e da crise de 1929. O fordismo, portanto, pode ser compreendido como a reunião de todas as características de coesão social estipuladas para o bom funcionamento do capitalismo, intermediadas pelo setor público. As responsabilidades do Estado na regulação da criação de moeda e de crédito e de sua capacidade de interferir sobre a distribuição de renda através do salário mínimo e da taxa dos mais ricos, combinados com os auxílios do Estado de bem-estar, foram os dois modos de inserção estatal na economia características do fordismo. A capacidade de manobra sobre a demanda social efetiva e sobre a liquidez monetária constitui a base do que se denominam políticas keynesianas, que também implicam em uma massiva expansão das despesas sociais pelo Estado (LIPIETZ & LEBORGNE, 1988).

1.2. A política tributária na era fordista-keynesiana

Essa nova relação entre o Estado e a Sociedade foi caracterizada, majoritariamente, pela difusão da percepção que não caberia mais aos mercados o papel de regular a economia e suprir oferta contra riscos sociais. O Estado coordenaria os conflitos e contradições iminentes do capitalismo através de um conjunto deliberado de instituições que fossem capazes de equilibrar suas forças sociais. As grandes frentes de gasto do Estado, marcadas pelas políticas de investimento e as despesas com bem-estar social, pressionaram a expansão dos recursos disponíveis para o mesmo. Não obstante, para além de arrecadar recursos, a política tributária poderia agir de maneira a alterar a alocação de recursos na economia para incentivar o crescimento e a redução de desigualdades.

De fato, apesar de grande parte da despesa pública que anteriormente era destinada a gastos com guerras terem se deslocado para o provimento de bem-estar, as receitas tributárias cresceram desde 1945, em comparação ao PIB. Com exceção de dois países da OCDE (Itália e Nova Zelândia), em todos os demais países da Organização houve um rápido crescimento no total arrecado. Em média, a participação tributária no PIB cresceu entre cinco e dez pontos

percentuais nestas democracias na década subsequente ao fim da guerra (WEBBER & WILDAVSKY, 1986).

Por outro lado, para além de alavancar recursos, a política tributária também funcionaria como um poderoso instrumento para alcançar objetivos de política econômica e social, incentivando a atividade econômica e a redistribuição de renda. Essa transformação no caráter da tributação na Economia constitui-se como uma herança da Revolução Keynesiana, que determinou uma nova hipótese sobre os mecanismos de geração de renda (KALDOR, 1955). O Estado, diante dos objetivos a ele estipulados, era capaz de interferir racionalmente nas decisões do setor privado e, dessa maneira, mobilizar recursos e gastar diretamente em investimento, além de incentivar setores específicos e estratégicos para alcançar o pleno emprego (KALDOR, 1955; WEBBER & WILDAVSKY, 1986; STEINMO, 2003).

Kaldor (1955) sintetiza a mecânica de tributação nos estados keynesianos como uma maneira de criar uma poupança pública para financiar o investimento, isto é, arrecadar mais impostos que o requerido para o custeio do governo, assegurando um financiamento não inflacionário deste gasto público:

[A tributação é o] emprego consciente do instrumento fiscal com o fim de liberar os recursos da sua utilização com fins socialmente desnecessários a fim de atender objetivos de grande prioridade social. Isto inicialmente compreende o superávit orçamentário – a imposição de tributos que excedam deliberadamente o necessário para financiar a despesa do governo ou o combate à inflação – suplementando a poupança privada com a poupança pública, não importando que tais poupanças sejam utilizadas em investimento público ou canalizadas para o sistema bancário e assim financiar o aumento dos investimentos particulares. A diferença entre esta política e aquela que estimula os investimentos apenas através da expansão do crédito bancário é tão somente que, no caso presente, o investimento é financiado pela poupança pública na forma de excedentes orçamentários; o aumento dos investimentos é, portanto, realizado sem expansão inflacionista dos lucros ou pressão inflacionista sobre os preços (KALDOR, 1955: 84).

Ainda de acordo com Kaldor (1955), a principal fonte para arrecadar os excedentes orçamentários para financiar o gasto público recai sobre aqueles que podem “apertar os cintos”, ou seja, os indivíduos que têm capacidade de contribuir. Na concepção do autor, os agentes econômicos para tais fins seriam aqueles que consomem mais do que o necessário para viver, isto é, os mais ricos que realizam gastos “socialmente desnecessários”. Além disso, a atividade econômica não sofreria efeitos negativos com a imposição de tributos sobre essas classes.

O verdadeiro potencial de poupanças de uma comunidade consiste no seu “consumo desnecessário” – isto é, consumo em excesso sobre as necessidades mínimas, ou o que socialmente se considera um mínimo razoável – e que, por conseguinte, pode ser comprimido sem efeitos desestimuladores da capacidade de trabalho e dos incentivos econômicos. Isto [...] pode ser obtido pelo emprego apropriado dos instrumentos da tributação (KALDOR, 1955: 85).

Essa reformulação da política tributária foi sendo construída ao longo do século XX, incentivada fundamentalmente pela turbulência das grandes guerras mundiais da primeira metade daquele século, que pressionaram os gastos da administração pública. Um elemento chave para sustentar os custos da guerra foi o aumento da carga tributária pela expansão da base de incidência dos impostos sobre a renda. Antes dos anos 1930, eles eram destinados exclusivamente para o topo da pirâmide social. Porém, passaram a ter caráter massificado durante aquela década. Essa alteração na tributação da renda foi permitida pelas transformações sociais ocorridas no período entre guerras, tais como o processo de urbanização e a transição do mercado de trabalho da agricultura para a indústria, o que ampliou os postos de trabalho e modificou a forma de pagamento de salários. Estes passaram a ser realizadas por pagamentos em folha semanais e, dessa maneira, o recolhimento do tributo passou a ser realizado pelas próprias empresas, que os descontavam imediatamente na folha de pagamentos. Com ganhos de eficiência na arrecadação, a massificação do imposto de renda pode ser visualizada em números: até o final de 1930, somente os mais ricos tinham sua renda tributada. No final da II Guerra, pelo menos 60% daqueles que recebiam renda sofriam incidência do imposto (STEINMO, 2003).

A mudança na tributação do imposto de renda foi estratégica para o regime keynesiano. Popularizou-se o conceito de justiça social aplicado na habilidade de pagar do contribuinte, o que dava mais legitimidade para a cobrança de impostos sobre a renda: grande parte da população recebia renda e assim todos contribuiriam, sendo que aqueles que ganhavam mais, pagavam mais. Por outro lado, os impostos sobre a riqueza foram fortemente tributados com altas alíquotas marginais (STEINMO, 2003). A estrutura tributária daí consequente foi alíquotas sobre a renda tributável entre intervalos de 10% a 15% até 70% ou mais (JENKINS, 1989: 12).

Amplamente adotada no pós-guerra como instrumento de manipulação das decisões dos indivíduos, a política tributária se sustentou em altas alíquotas marginais de impostos sobre a renda e patrimônio, enquanto incentivos fiscais eram dados para determinadas indústrias para estimular a produção. A lógica era que os governos estavam em posição para impor um

acordo ao capital: investindo em determinadas atividades, na quantidade necessária e nas regiões estipuladas, empresários poderiam pagar impostos menores (STEINMO, 2003). Dessa maneira, o contribuinte que fosse na contramão do caminho imposto pelo governo encararia altos encargos tributários. Por isso, a política tributária do período keynesiano, adotada em grande parte das democracias centrais, pode ser resumida como:

“[...] a central instrument for achieving social and economic policy goals. Indeed, the regime of high marginal tax rates combined with generous tax incentives for investment and controls regulating capital export was a centerpiece of the post-war compromise between capital and labor in all industrialized democracies and contributed to the joint pursuit of equity and growth in the Keynesian welfare state” (SWANK & STEINMO, 2002: 644).

Com planos ambiciosos de redistribuição de renda, grande cobertura pública contra riscos sociais e planejamento estratégico com crescente intervenção no setor privado, o setor público encabeçou até o final dos anos 1960 um plano de crescimento econômico que colheu frutos com grande apoio popular. A política tributária foi um dos motivos para que a redistribuição de renda e o crescimento econômico lograssem êxito no período do pós-guerra até os anos 1970, o qual foi denominado como os anos dourados (*golden age*) do capitalismo.

1.3. A crise do modelo fordista-keynesiano e a ascensão do neoliberalismo

Em paralelo ao regime keynesiano, o neoliberalismo tem suas raízes na década de 1940, quando surgiu como ideologia política nos países do Norte. Encabeçada por Friedman e Hayek, a ideologia é uma oposição política ao Estado regulador da atividade econômica e provedor de bem-estar social, direcionando críticas à doutrina keynesiana vigente no período. Sua proposta era substituir o capitalismo keynesiano por outro livre de regras e regulado puramente por forças do mercado (ANDERSON, 1995). Entretanto, devido ao sucesso das políticas keynesianas na fase de ouro, o pensamento neoliberal não teve apoio político, tampouco social, para se tornar um contraponto ao regime então vigente. Contudo, é exatamente na crise do modelo fordista-keynesiano, em 1973, quando significativa parte do grupo de países centrais adentra em uma crise de acumulação do capital, oriunda de baixas taxas de crescimento econômico em um ambiente inflacionário, que as ideias neoliberais ganham protagonismo como a saída mais acurada para combater a crise (ANDERSON, 1995, HARVEY, 2007).

Harvey (2007) descreve que vários “epicentros” espalharam pelo mundo os princípios neoliberais. Em primeiro lugar, a eleição de Paul Volcker para a presidência do FED, em

julho de 1979, foi responsável por modificar radicalmente a política monetária com o intuito de conter os elevados índices de inflação que a economia americana vivenciava. No Reino Unido, Margareth Thatcher foi eleita primeira-ministra do parlamento britânico com uma agenda para conter o poder sindical e remediar a estagnação econômica. Finalmente, Ronald Reagan foi alçado à presidência dos Estados Unidos depois de uma campanha que prometia reequilibrar o orçamento americano, desregular os capitais industrial e financeiro, além de enfraquecer o poder trabalhista. Juntas, essas três figuras políticas foram as responsáveis por desmarginalizar a teoria neoliberal e legitimá-la como norteadora de políticas públicas em nível mundial.

O fator primordial para a ascensão do neoliberalismo foi a crise econômica dos anos 1970, que interrompeu o crescimento econômico em um ambiente de alta inflação – fenômeno conhecido como estagflação. Sob a justificativa de que o movimento operário tinha ganhado muita força e, assim, corroído as bases de acumulação capitalista por exigirem ganhos salariais constantes, em conjunto com a pressão estatal para expandir seus gastos sociais. O resultado teria destruído o lucro das empresas em conjunto com inflação, o que paralisou a economia de mercado. O projeto neoliberal planejava, portanto, retirar quaisquer constrangimentos que o keynesianismo havia imposto ao capital e, para isso, essa corrente teórica seria legitimada através do poder do Estado (HARVEY, 2007).

Tendo o mercado como seu sustentáculo, o neoliberalismo “se baseia no uso sistemático do poder do Estado sob um véu ideológico da não intervenção” (SAAD-FILHO, 2011: 6). A não intervenção é entendida como a não interferência do Estado na livre concorrência e na liberdade individual, cabendo ao Estado somente garantir instituições que permitam o pleno funcionamento dos mercados (ou seja, garantia aos direitos de propriedade privada, fornecimento de segurança, o controle eficaz da inflação e fornecer segurança pública e jurídica) (HARVEY, 2007).

1.4. A liberalização financeira e a financeirização da economia

1.4.1. As finanças voltam ao jogo

A consequência do neoliberalismo foi a adoção de políticas de desregulamentação dos mercados financeiros e a abertura das fronteiras para a entrada dos capitais internacionais, sob a justificativa de que o livre fluxo de capitais aumentaria a eficiência econômica e ampliaria o bem-estar ocasionado pela melhor alocação de recursos possível. Com a desregulamentação, em meio à globalização, surge um espaço financeiro mundial e um crescimento espetacular

das transações financeiras na década de 1980. Tal processo de interligação dos mercados de capitais, que criou um mercado internacional unificado de dinheiro, é definido por Dominique Plihon (2007) como globalização financeira. Esse crescimento das finanças só foi possível porque foi fruto de um processo político que dismantelou as regulações e barreiras antes existentes para o capital financeiro e permitiu a abertura das fronteiras para o mercado de capitais internacional.

No entanto, este não foi um processo repentino. Muito pelo contrário, Chesnais (2015) identifica alguns fatos que cristalizaram a consolidação do capital financeiro em escala global: (i) o estabelecimento do mercado de eurodólares, nos anos 1960; (ii) o dismantelamento do sistema Bretton Woods; e (iii) a reciclagem dos petrodólares para financiar a dívida pública dos países em desenvolvimento. Desde então, a dívida pública passou a ter papel fundamental como mecanismo de financiamento do Estado.

A crise de 1929 teve como consequência a destruição não só do capital produtivo, mas também do capital financeiro, cuja importância havia sido drasticamente reduzida no processo decisório de investimento. Todavia, essa tendência começou a se modificar a partir dos anos 1960, quando a acumulação do capital financeiro teve seu pontapé inicial, na *City* de Londres, através do mercado de eurodólares (CHESNAIS, 2015: 44). De acordo com o autor, esse processo se inicia por intermédio das grandes corporações americanas que se confrontaram com uma demanda insuficiente para sua produção dentro dos Estados Unidos. Numa tentativa de evitar a concorrência no interior de seu país, a solução inicial para estas corporações foi, em parte, se voltarem para o mercado internacional através do investimento externo direto em regiões como Europa e América Latina.

Diante de restritas regulações nos Estados Unidos quanto à repatriação dos lucros, as multinacionais americanas aplicaram suas reservas na *City*. Devido à baixa taxa de lucro industrial e a demanda que já dava sinais de insuficiência, uma parte do lucro não foi reinvestida na produção e acabou sendo retida para a acumulação financeira (CHESNAIS, 2015: 45).

As vantagens da cidade inglesa favoreceram a acumulação primitiva do capital financeiro dentro de suas fronteiras, o que justifica a sua ascensão como centro financeiro global. Ao mesmo tempo, as restrições impostas aos bancos pela legislação americana os incentivaram a aplicar suas reservas em lugares que oferecessem maiores taxas de retorno e permitissem a livre mobilidade do capital aplicado. A *City* atendia a essas condições, porque já havia estabelecido o mercado de eurodólares, de caráter *offshore* e com total isenção de controles

regulatórios, atraindo grande parte deste capital que fora acumulado. Por isso, a metrópole britânica teve papel fundamental em criar as condições necessárias para que as finanças restabelecessem importância (CHESNAIS, 2015: 46-47).

Na década seguinte, nos anos 1970, o mundo assistiu ao colapso do acordo Bretton Woods, que garantia a conversibilidade do dólar em ouro. Por muito tempo, o regime de câmbios fixos (mas ajustáveis) oferecido pelo sistema monetário internacional garantiu a estabilidade financeira e cambial. Porém, com o ressurgimento das finanças, as crises cambiais voltaram a acontecer simbolizadas, sobretudo, pelos ataques especulativos ao dólar. Os Estados Unidos, então, romperam o acordo em 1971 por conta própria devido à impossibilidade de sustentação da conversibilidade entre a moeda e o metal. Pode-se dizer que o colapso do Bretton Woods foi um marco histórico no processo de fortalecimento de investidores internacionais, já que permitiu a instauração de mercados de câmbios flutuantes, que traziam consigo inúmeras prerrogativas lucrativas. Um benefício visível deste mercado é a coleta diária de lucros financeiros através da especulação entre moedas, que se transformaram em uma forma principal de ativo nos portfólios de bancos e fundos de investimento (CHESNAIS, 2015: 48-49).

Por outro lado, a dívida pública assumiu um importante papel na nova dinâmica capitalista. O grau de endividamento público nos países da OCDE passou de 40% do PIB para mais de 90% entre as décadas de 1970 e 2010¹. O crescimento dessa dívida foi acompanhado por uma redução na participação política e na mobilização das massas, demonstrando um enfraquecimento da democracia como um regime político redistribuidor². Ou seja, a dívida não cresceu para atender às pressões de demandas sociais, como muitos teóricos afirmam (STREECK, 2013).

Por sua vez, a dívida pública concebe um conflito distributivo entre credores e cidadãos, que demandam, respectivamente, recursos públicos para pagamento de juros e direitos sociais. No entanto, os primeiros passam a ganhar mais poder para influenciar a tomada de decisões do setor público à medida que sua dívida cresce, já que o custo de mantê-la sobe conjuntamente. Como o governo depende cada vez mais de seu financiamento, ele passa a dar prioridade aos

¹ Média não ponderada dos seguintes países da OCDE: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Suécia e Reino Unido (STREECK, 2013).

² De acordo com Streeck (2013), os elementos que comprovam uma redução da participação política na democracia são: (1) a queda na participação de eleitores nas eleições; (2) o enfraquecimento do poder sindical e (3) o tombo no número de greves nas indústrias. A derrocada de todos esses elementos foi presenciada em diversos países da OCDE a partir da década de 1970.

interesses do mercado financeiro, cortando gastos sociais e privatizando serviços públicos (STREECK, 2013).

No tocante à dinâmica do endividamento dos países subdesenvolvidos, como ressaltado por Chesnais (2015: 51-53), a reciclagem dos petrodólares teve grande influência neste processo³. A principal resposta dada pelas economias centrais para a crise de 1974-6 foi a reciclagem de petrodólares na *City* na forma de empréstimos administrados por consórcios de grandes bancos. Os beneficiários dos empréstimos eram países de terceiro mundo, subordinados econômica e politicamente, o que criou um endividamento explosivo para estas nações que dependiam destes recursos. Em números, a dívida de países em desenvolvimento cresceu doze vezes no período entre 1968 e 1980. Este dinheiro foi gasto em investimentos para a infraestrutura, o que beneficiou intensamente as empresas estrangeiras.

A dívida pública, portanto, fortaleceu uma relação semicolonial entre países centrais e periféricos, fenômeno já visualizado por Rosa Luxemburgo (1913). Em 1970, o total da dívida internacional de longo prazo dos países em desenvolvimento era de aproximadamente 45 bilhões de dólares, ou aproximadamente 7% do PIB agregado destes países. Em 1987, estava próximo de 900 bilhões, ou o equivalente a 30% do seu PIB agregado. O perfil dos credores também se modificou: no início dos anos 1970, grande parte da dívida pública internacional era devida a credores multilaterais ou bilaterais. Em 1987, mais de 50% do total da dívida pública internacional de longo prazo era devida para credores privados (em sua maioria bancos internacionais) e cerca de 25% do total a instituições multilaterais (CHESNAIS, 2015: 53).

De acordo com Chesnais (2015: 50), em 1975, cerca de 80% das transações internacionais eram relacionadas à economia produtiva enquanto os 20% restantes eram relacionados à especulação financeira. Contudo, no início dos anos 1990, enquanto as finanças alcançaram 97% do total transacionado mundialmente, a participação da economia real caiu a míseros 3%. Isso revela o forte protagonismo conquistado pelas finanças na dinâmica internacional, que haviam sido duramente reprimidas durante as décadas de ouro do capitalismo.

1.4.2. A financeirização e o protagonismo do setor financeiro nas relações sociais

O crescimento espetacular das transações financeiras desenhou um novo cenário econômico, o qual muitos autores denominaram como um novo estágio do capitalismo, cujo crescimento seria sustentado pelas finanças. Esse processo ganhou muitos nomes entre os acadêmicos,

³ Os petrodólares podem ser definidos como as divisas acumuladas por um país exportador de petróleo e que se transformam em capital de empréstimo no sistema financeiro mundial.

podendo ser chamado como regime de acumulação financeirizado, crescimento liderado pelas finanças ou, simplesmente, financeirização. Entende-se esse estágio como o aumento da importância dos mercados, instituições, atividades e elites financeiras que influenciam na orientação do investimento e na distribuição da renda tanto em níveis micro e macroeconômicos, em âmbitos nacional e internacional. De um modo geral, os autores veem um aumento sistemático da importância do setor financeiro na geração do lucro *vis-à-vis* o setor produtivo, apropriando-se significativamente mais da renda agregada e, assim, contribuindo para a desigualdade de renda (EPSTEIN, 2001; CHESNAIS, 2002; PALLEY, 2007; KRIPPNER, 2011).

Há, portanto, uma modificação na dinâmica da acumulação capitalista, com o protagonismo dado ao setor financeiro, que se transforma em um ente autônomo, isto é, “independente dos demais atores do processo econômico” (CHESNAIS, 2002: 9). Chesnais (2002) também aponta que nesta fase os lucros industriais não reinvestidos e rendas não consumidas se cristalizam na forma de juros e são concentrados em instituições que têm por objetivo fundamental valorizar esse capital⁴ por via de ativos financeiros, ou seja, fora do circuito produtivo. Por conseguinte, essas instituições passam a ter poder cada vez maior para influenciar a decisão dos agentes econômicos não financeiros que, por sua vez, dependem paulatinamente mais deste capital para se financiarem (KRIPPNER, 2011).

Símbolo desta espetacularização financeira foi a economia americana. Krippner (2011) aponta que nos anos 1950 e 1960, cerca de 10 a 15% do lucro total da economia do país era creditado ao setor financeiro. Esse número passou para aproximadamente 30% nos anos 1980 e 40% em 2001. Paralelamente, Palley (2007) aponta que a característica principal da financeirização da economia americana foi o crescimento da dívida no mercado de crédito: entre 1973 e 2005, esta dívida cresceu de 140% do PIB para impressionantes 328%, sendo que a participação correspondente do setor financeiro no total dessa dívida cresceu de 9,7% para 31,5% do total.

Outra alteração macroeconômica nos Estados Unidos imposta pelo regime de acumulação financeirizado foi a estagnação dos salários, a partir de 1979, que deixaram de incorporar os ganhos de produtividade. Essa tendência causou efeitos deletérios sobre a distribuição de renda ao concentrá-la nas mãos dos mais ricos (PALLEY, 2007: 11). Tal fenômeno também foi presenciado nos países europeus, o que ocasionou uma redução na participação dos salários nas rendas nacionais (STREECK, 2013). Os motivos ressaltados por Palley (2007) para explicar essa paralisação dos aumentos salariais foram a erosão do salário mínimo, o

⁴ François Chesnais denomina este capital como “portador de juros”.

desmonte dos sindicatos e a redução da “solidariedade do mercado de trabalho”, a intensificação do processo de globalização e o consequente aumento da imigração, avanço tecnológico, dentre outros. Por isso, a concentração de poder nas mãos dos mercados financeiros diminuiu o poder de barganha dos trabalhadores para conquistarem aumentos salariais constantes, fato garantido na fase fordista.

1.5. A inflexão no papel da política tributária: em direção à regressividade

A nova relação do Estado com a sociedade, que diminuiu sua capacidade de intervenção devido à ascensão dos preceitos neoliberais, teve expressiva influência na política fiscal, amplamente reestruturada no período. Em especial, a política tributária sofreu significativas mudanças quanto a seus objetivos, perdendo o papel de intermediação nas decisões dos agentes econômicos que lhe fora incumbente durante a fase fordista-keynesiana.

Nesse sentido, alguns pontos ajudam a elucidar porque a tributação se transformou drasticamente entre os períodos aqui distinguidos. Em primeiro lugar, a política tributária keynesiana passou a apresentar distorções em seu funcionamento, provocando uma reação negativa nos agentes econômicos à sua adoção; o neoliberalismo e o aprofundamento da globalização econômica permitiram a intensificação da liberalização financeira, o que colocou consideráveis constrangimentos à tributação do capital e permitiu a autonomia das finanças no processo econômico; a preferência pela adoção de um sistema tributário baseado em impostos indiretos sobretaxou o consumo sob a justificativa de que assim não se alteraria os equilíbrios de mercado; e, finalmente, a dívida pública gera o comprometimento de um novo gasto – as transferências de juros – dando voz ativa àqueles que a financiam.

A inflexão no perfil da política tributária foi favorecida pela mudança da percepção das pessoas pela política tributária até então vigente. Durante as décadas de 1960 e 1970, os contínuos aumentos de impostos foram a saída política viável para sustentar os gastos crescentes das economias ocidentais. Nesse sentido, a inflação foi um componente fundamental para alavancar as receitas ao empurrar os indivíduos para as faixas mais altas de tributação e, dessa maneira, abocanhar uma maior parcela de impostos (WEBBER & WILDAVSKY, 1986; STREECK, 2013). Além disso, uma gama de instrumentos tributários criados para intervir na atividade econômica engendrou um sistema tributário complexo, que facilitou o não pagamento de impostos por alguns contribuintes, tornando-se comum empresários e multimilionários que pagavam pouco ou nenhum imposto na OCDE. Em suma, as políticas tributárias manejadas com o propósito de promover o crescimento econômico romperam com os princípios de equidade, que sempre deram apoio popular para a sua adoção

(STEINMO, 2003). A tributação começou a ser encarada como injusta do ponto de vista social, já que as classes médias e pobres estavam contribuindo mais do que aqueles mais ricos, que possuíam isenções fiscais. Dessa maneira, a progressividade que garantia a maior participação dos mais ricos no total arrecadado começou a ser desmontada e os indivíduos passaram a ser mais avessos à tributação.

Por outro lado, para além da percepção negativa que a tributação havia criado, um fator que começou a causar preocupação foi o volume significativo de gastos tributários⁵ que cresciam de maneira vertiginosa. O caso americano foi um dos mais dramáticos. De acordo com a tabela 1.1, o total de receita perdida pelos gastos tributários excedeu o volume de receitas geradas pelo imposto de renda federal em 1986 e equivaleu a cerca de metade das receitas federais arrecadadas no mesmo período (STEINMO, 1994).

Tabela 1.1: Evolução dos gastos tributários nos Estados Unidos (1973-1986)

	1973	1979	1981	1982	1986
Gastos tributários (US\$ Bilhões)	65,4	149,8	228,6	253,5	424,7
% PIB	4,7	6,4	8,0	8,4	10,0
% Despesas federais	24,3	30,3	34,6	34,6	42,9
% Receitas federais	24,7	32,2	37,9	40,8	55,3
% Receita do imposto de renda	40,7	54,7	65,9	73,5	103,0

Fonte: STEINMO (1994).

A consequência dessa política fiscal foi a concepção entre os acadêmicos de que os instrumentos tributários não apresentavam contrapartida e, pelo contrário, funcionavam apenas como transferências dos pobres para os ricos. Eles não mais serviam para alcançar os objetivos de crescimento econômico e redistribuição de renda que justificaram sua gênese (STEINMO, 1994).

Com a alteração dos preceitos econômicos marcados pela teoria neoliberal, que preconizam a diminuição da intervenção estatal na regulação econômica, muitas críticas começaram a surgir sobre o aparato tributário vigente até então. Em primeiro lugar, o sistema tributário keynesiano não era eficiente para alocar os recursos, já que os diferentes tratamentos tributários causavam uma distorção nos mercados ao alterar os preços relativos da economia (TANZI, 1995). Em segundo lugar, a tributação sustentada em altas alíquotas marginais para os mais ricos afetava a capacidade de poupar destes contribuintes e, conseqüentemente, causava efeitos danosos sobre o investimento (BELLUZZO, 2016: 64). Finalmente, este

⁵ Entende-se como gasto tributário a promoção de isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária pelo Estado aos seus contribuintes (RECEITA, 2014).

sistema tinha se tornado incapaz de promover a redistribuição de renda, porque os princípios de progressividade não eram mais atendidos na prática (JENKINS, 1989: 13).

Paralelamente, muitos tributaristas começaram a ver a crescente liberalização financeira – testemunhada de forma intensa nos países capitalistas a partir de 1980 – como uma força de pressão sobre as decisões de matéria tributária nacional. O aprofundamento da globalização, entendida por Tanzi (1995) como a crescente integração entre as economias mundiais, afeta a mobilidade de bens e serviços, capitais, fatores de produção e tecnologia entre fronteiras, induzindo a um modelo completamente novo de tributação, porque (1) as restrições ao movimento de bens e serviços são reduzidas ou eliminadas; (2) as restrições ao fluxo de capital financeiro são drasticamente removidas, aumentando o mercado de capitais mundial; e (3) aumenta a mobilidade de fatores de produção (tanto de capital quanto de trabalho). De um modo geral, essas forças exógenas reduzem a soberania dos países quanto à definição de uma política tributária que não leve em consideração tais fatores (TANZI, 1995).

Essa forte pressão nos sistemas tributários recai, majoritariamente, em uma redução generalizada da tributação sobre o capital devido ao seu alto grau de mobilidade. Dessa maneira, ocorre o fenômeno de “competição fiscal” para atrair capital estrangeiro e evitar a fuga de capitais domésticos de um determinado país para algum outro que possuísse vantagens tributárias competitivas. Este processo, de acordo com Tanzi (1995), seria drástico para a tributação do capital, porque a tendência de competição entre os países para atrair capital financeiro internacional levaria a uma contração significativa de sua taxaço.

Dados o crescente processo de liberalização financeira e a consequente centralização do poder nas finanças, a desregulamentação do capital se tornou inevitável. A ameaça de fuga de capitais reduz a soberania dos países quanto à taxaço de capital. Assim, o dinheiro é atraído para lugares que escapem das garras das autoridades fiscais, ou seja, que legalmente não impõem barreiras nem regulações ao capital, explicando a formação de centros financeiros globais (HALL & LEYSHON, 2013). Na realidade, essa desregulação através da redução da incidência tributária fortifica o processo de financeirização (ARIKBOĞA, 2015) porque consolida o capital com *status* independente e autônomo do processo econômico, situando-se, inclusive, acima da jurisdição dos Estados.

Contudo, pode-se argumentar que os países enfrentam graus de liberdade para implementar uma agenda neoliberal devido ao conflito deste processo com os interesses de diversas camadas sociais postulantes de um Estado garantidor de bem-estar. Tal fato impede a

propensão de queda da carga tributária causada pela guerra fiscal (SWANK & STEINMO, 2002).

Para manter a arrecadação global, a saída foi um aumento de contribuições sociais e impostos sobre consumo (porque estes são ativos imóveis), tendência que ganha força desde meados dos anos 1970, especialmente com a adoção de impostos sobre o valor adicionado (IVA). Essa substituição pela taxação indireta ocorreu pelo descrédito dado à tributação direta em promover progressividade (JENKINS, 1989) e por aquela categoria de imposto interferir menos na alocação dos recursos e no livre movimento de bens e serviços (TANZI, 1995: 44).

Com isso, a consequência direta dessa transição é a maior regressividade dos sistemas tributários atuais porque suas bases de incidência, sobre as quais os países passam a depender mais para arrecadação, são de caráter indireto e, por isso, não diferenciam a capacidade econômica do contribuinte (STEINMO & SWANK, 2002).

Por outro lado, Streeck (2014) ressalta a dívida pública como um substituto do recolhimento de impostos, processo que começa nas últimas duas décadas do século XX. Esse fato se torna pernicioso para a distribuição de renda. Ao oferecer títulos de sua dívida, o setor público garante uma rentabilidade para aqueles que a financiam ao invés de confiscar suas rendas através de impostos. Dessa maneira, transferem-se recursos públicos, gradativamente mais regressivos, para seus credores. Assim cria-se uma subserviência do Estado aos seus credores por meio do endividamento público, que estão por trás da redução da provisão pública de seguridade social e do incentivo à privatização para manter o comprometimento do governo com o pagamento de juros (STREECK, 2014: 43).

Portanto, a partir dos anos 1980, o que se presenciou foi a tendência de ajustes nos sistemas tributários de diversos países para que eles se adaptassem aos novos paradigmas econômicos (JENKINS, 1989) e a institucionalização crescente do endividamento público como mecanismo de financiamento dos gastos públicos (STREECK, 2014). O remanejamento tributário colocou em pauta que a arrecadação de impostos não deveria distorcer a alocação dos recursos econômicos, indo na direção de garantir a eficiência ao invés da equidade na tributação. No geral, o que se testemunhou foi uma combinação de duas tendências: o aumento da importância de impostos *ad valorem* na arrecadação (IVA) e uma redução das alíquotas marginais mais altas dos impostos de renda. Caso emblemático de reforma tributária foi aquela realizada pelos Estados Unidos, em 1986, durante a gestão do republicano Ronald Reagan, cujo impacto reverberou de forma expressiva na forma de planejar políticas tributárias ao redor do mundo.

1.5.1. A agenda tributária de Ronald Reagan nos Estados Unidos

A onda neoliberal no mundo ocidental modificou paulatinamente o papel do Estado na economia, impactando, também, na política tributária. Essa mudança pode ser exemplificada pela gestão de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989). O republicano chegou ao poder com uma agenda neoliberal definida, objetivando cortar impostos e balancear o orçamento federal. Com promessas eleitorais de cortar o imposto de renda em 30%, Reagan se baseou no argumento contraintuitivo que a diminuição de alíquotas de impostos estimularia o crescimento econômico e, por essa via, a arrecadação estatal poderia aumentar. Seguindo essa lógica, Reagan deu cabo ao maior corte de impostos na história americana moderna: o valor total planejado a ser reduzido pelo *Economic Recovery Tax Act* (ERTA), promulgado em 1981, superaria 750 bilhões de dólares nos cinco anos subsequentes de governo (STEINMO, 2003).

Todavia, os resultados ficaram muito aquém do esperado. Os planos para balancear o orçamento público fracassaram de maneira contundente. O déficit público, que era de 40 bilhões de dólares em 1979, se deteriorou para 207 bilhões em 1983. Por outro lado, os objetivos para aliviar a carga tributária sobre a classe média também não alcançaram sucesso e, muito pelo contrário, o ERTA acentuou ainda mais a ineficiência e inequidade do sistema tributário. Clamores por uma nova reforma surgiram até mesmo na base do governo Reagan, em vistas do risco de derrota do presidente nas eleições de 1985 (STEINMO, 2003).

Após muitas discussões, o *Tax Reform Act* (TRA) foi promulgado em 1986. A reforma incorporava os fundamentos dos novos paradigmas da política tributária: a alíquota mais alta do imposto de renda sobre corporações foi reduzida de 46% para 34%, os créditos fiscais para investimento foram zerados e muitos subsídios foram reduzidos. Além disso, a alíquota máxima do imposto de renda para pessoas físicas foi reduzida de 50% para 28%, as faixas de renda foram enxugadas de quinze para duas e uma variedade de gastos tributários foram limitados e eliminados (SWANK, 2006). Essa forte redução dos impostos para os indivíduos do topo da pirâmide da renda não gerou perdas substantivas na arrecadação global graças à reversão dos muitos gastos tributários que haviam sido promulgados até então, o que ampliou a base de incidência (SWANK, *op. cit.*; STEINMO, 2003).

Em resumo, a ideia da reforma tributária sob a batuta neoliberal significou baixar alíquotas e cortar muitas isenções anteriormente cedidas a diversos agentes econômicos. Especialistas fiscais e políticos começaram a abandonar a crença de que impostos poderiam ser usados efetivamente para fins redistributivos, ou como instrumentos que o governo poderia

direcionar o investimento privado. Essa ideia foi posta de lado por causa das lições das últimas décadas: apesar de a ideia de gastos tributários ser aparentemente vantajosa em princípio, a realidade mostrava que eles eram mal utilizados e culminavam em injustiças (STEINMO, 2003).

1.5.2. As reformas tributárias pelo mundo

Uma vez que os americanos reformaram seu sistema tributário na direção de cortes e mais regressividade, outros países rapidamente encontraram uma justificativa para seguir seu exemplo. Como observado por Vito Tanzi (1987), a reforma tributária americana teve grande influência mundial:

“There is no question that the tax reform movement in the United States [...] has sent shock waves to other countries [...] [i]t provided the officials of other countries with both a challenge and an opportunity to introduce changes in their own tax systems. One does not exaggerate in stating that very rarely has the world seen so much interest in tax reform as in the past couple of years, and very rarely has there been such a convergence of views on at least some aspects of the tax systems that need to be modified” (TANZI, 1987 *apud* STEINMO, 2003).

Os países da OCDE deram atenção especial às reformas tributárias neoliberais contidas no TRA de 1986. O interesse geral entre os formuladores de políticas da OCDE decorreu do medo de que os impostos, comparativamente mais baixos, pudessem resultar em uma fuga de capitais financeiros e uma fuga de cérebros de assalariados de alta renda para os Estados Unidos (SWANK, 2006). Os americanos, de fato, se firmaram em uma posição extremamente competitiva por ativos financeiros móveis no período.

A tabela 1.2 resume muitas das mudanças realizadas nos países da OCDE em matéria de tributação sobre o capital e sobre empresas. As colunas (1) e (2) revelam a vultosa redução da maior alíquota do imposto de renda sobre corporações, que passaram de 45% a 35%, em média. Chama atenção a redução de 30 pontos percentuais (p.p.) na Suécia, 23 p.p. na Noruega e 17 p.p. na França. Já as colunas (3) e (4) mostram a tendência absoluta no corte de incentivos fiscais, que chegou a 0% em todos os países da amostra, revelando a descrença na utilização desse instrumento para alcançar objetivos de política econômica. Finalmente, apesar da forte redução nas alíquotas marginais mais altas em impostos sobre corporações, a expansão da base de incidência ocasionada principalmente pelo corte dos incentivos fiscais, manteve a média de tributação sobre o capital nos países da OCDE praticamente estável entre os períodos, como comprovado pelas colunas (5) e (6).

Tabela 1.2: Alíquotas de impostos e isenções fiscais sobre rendas de capital e lucro para economias selecionadas (1981-1995)

Nação	Maior alíquota marginal do Imposto de Renda sobre Corporações ¹		Incentivos fiscais e subsídios ²		Taxa efetiva de Impostos sobre Capital ³	
	1981 (1)	1995 (2)	1981 (3)	1995 (4)	1981 (5)	1995 (6)
Alemanha	56	47	0	0	33	25
Austrália	46	33	18	0	47	46
Áustria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	23	22
Bélgica	48	39	5	0	39	39
Canadá	48	39	7	0	39	50
Dinamarca	40	34	0	0	n.d.	n.d.
Estados Unidos	46	35	10	0	45	43
Finlândia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34	34
França	50	33	10	0	28	25
Holanda	48	35	12	0	32	28
Irlanda	45	40	0	0	n.d.	n.d.
Itália	36	53	0	0	22	33
Japão	42	38	0	0	37	44
Noruega	51	28	0	0	44	33
Nova Zelândia	42	33	0	0	n.d.	n.d.
Reino Unido	52	33	0	0	63	46
Suécia	58	28	10	0	53	42
Suíça	10	10	0	0	n.d.	n.d.
Média OCDE	45	35	5	0	38	36

¹ Maior alíquota de imposto sobre a renda de corporações (para qualquer nível de governo).

² Taxas para qualquer incentivo fiscal legislado. Incentivos fiscais para regiões específicas e indústrias, determinadas formas de investimento e programas de incentivo especiais não estão incluídos.

³ A carga tributária total da renda do capital é a soma de impostos sobre aluguéis, propriedades e lucros (reinvestidos ou não), além de taxas sobre o capital e transações financeiras.

Fonte: STEINMO & SWANK (2002).

Em contraponto, o IVA se popularizou no campo da tributação nas últimas décadas do século XX e foi um dos mais importantes avanços tributários desde o advento da taxa global sobre a renda (TANZI, 1995: 45). Ainda segundo Tanzi, 9 países adotavam esse imposto nos anos 1960, número que subiu para 28 nos anos 1970, alcançou 48 na década de 1980 e, finalmente, 90 países na década de 1990 (TANZI, 1995: 45-46).

A tabela 1.3 mostra a evolução das alíquotas do IVA para algumas economias, demonstrando a clara tendência de elevação entre as diversas economias reportadas. A média das alíquotas passou de 15,6%, no ano de 1975, quando apenas 14 países da amostra adotavam o imposto, para 17,7% em 1995, época em que as 32 nações selecionadas já tinham o IVA em seus

sistemas tributários⁶. Praticamente todos os países listados na tabela apresentaram tendência de alta no imposto. Conjuntamente, a participação do IVA no total arrecadado aumentou com a elevação de suas alíquotas nesse recorte temporal. Em alguns países, como a Noruega e a Nova Zelândia, o IVA representou mais de 20% do total arrecadado em 1995, enquanto a participação do imposto mais que dobrou no Reino Unido entre 1975 e 1995⁷ (OECDSTAT, vários anos).

Tabela 1.3: Alíquotas do IVA para algumas economias selecionadas (1975-1995)

País	Ano de implementação	1975	1980	1985	1990	1995
Alemanha	1968	11,0	13,0	14,0	14,0	15,0
Áustria	1973	16,0	18,0	20,0	20,0	20,0
Bélgica	1971	18,0	16,0	19,0	19,0	20,5
Canadá	1991	-	-	-	-	7,0
Chile	1975	20,0	20,0	20,0	16,0	18,0
Coreia do Sul	1977	-	10,0	10,0	10,0	10,0
Dinamarca	1967	15,0	20,3	22,0	22,0	25,0
Eslováquia	1993	-	-	-	-	25,0
Espanha	1986	-	-	-	12,0	16,0
Estônia	1991	-	-	-	-	18,0
Finlândia	1994	-	-	-	-	22,0
França	1968	20,0	17,6	18,6	18,6	20,6
Grécia	1987	-	-	-	18,0	18,0
Holanda	1969	16,0	18,0	19,0	18,5	17,5
Hungria	1988	-	-	-	25,0	25,0
Irlanda	1972	19,5	20,0	23,0	23,0	21,0
Islândia	1990	-	-	-	22,0	24,5
Israel	1976	-	12,0	15,0	15,0	17,0
Itália	1973	12,0	14,0	18,0	19,0	19,0
Japão	1989	-	-	-	3,0	3,0
Luxemburgo	1970	10,0	10,0	12,0	12,0	15,0
México	1980	-	10,0	15,0	15,0	10,0
Noruega	1970	20,0	20,0	20,0	20,0	23,0
Nova Zelândia	1986	-	-	-	12,5	12,5
Polônia	1993	-	-	-	-	22,0
Portugal	1986	-	-	-	17,0	17,0
Reino Unido	1973	8,0	15,0	15,0	15,0	17,5
República Tcheca	1993	-	-	-	-	22,0
Suécia	1969	17,7	23,5	23,5	23,5	25,0
Suíça	1995	-	-	-	-	6,5
Turquia	1985	-	-	10,0	10,0	15,0
Média não ponderada		15,6	16,1	17,3	16,7	17,7
Amostra		14	17	18	25	32

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE.

⁶ Os Estados Unidos ainda não possuem um imposto *ad valorem*, sendo o único país da OCDE que não o emprega na tributação do consumo. O país, no entanto, adota impostos sobre vendas no varejo, cuja competência pertence às esferas estadual e local. Atualmente, 45 das 50 unidades da federação, além de muitos dos governos locais, impõem algum tipo de imposto sobre o varejo. As taxas variam consideravelmente dentro do território americano, sendo: 1,78% no Alasca, 4,35% no Havaí, 5,41% em Wisconsin, 9,0% na Louisiana e 9,30% no Arkansas. Portanto, este imposto, nos Estados Unidos, arrecada proporcionalmente menos se comparado com os países da OCDE (OECD, 2016).

⁷ A tabela com os dados referentes à participação do IVA na arrecadação total em outra amostra de países pesquisados encontra-se no anexo deste trabalho.

Por outro lado, a regressividade é elemento inerente ao IVA, já que este imposto incide sobre o consumo. Geralmente, consideram-se impostos sobre a renda como progressivos, enquanto impostos sobre consumo são neutros ou regressivos. No entanto, a saída de algumas economias ao adotar o IVA foi tentar torná-lo um imposto redistributivo. Através da adoção de diferentes alíquotas, alguns países e regiões conseguem atingir alguma progressividade no imposto ao garantir tratamento mais favorável para alimentos e *commodities* de consumo primário (GOÑI *et al*, 2008). O Reino Unido, por exemplo, impõe 0% de alíquota sobre alimentos, roupas infantis, livros, jornais, serviços de água e esgoto, dentre outros produtos (ADAM & BROWNE, 2006). Apesar de ser possível obter um IVA mais progressivo, alguns autores ponderam que a progressividade pode ser melhor alcançada com adoção de impostos sobre a renda não lineares, ou seja, através da graduação de alíquotas para diferentes agentes econômicos (BOADWAY & SONG, 2015).

Sendo assim, estas modificações no conteúdo da política tributária refletem, em parte, uma divergência entre economistas e políticos sobre a melhor forma de tributação. Enquanto o antigo sistema, que juntava altas alíquotas marginais, incentivos fiscais para determinados investimentos e gastos tributários, foi visto por muito tempo como um modo de obter conjuntamente crescimento e distribuição de renda, o mesmo, a partir da década de 1980, começou a se apresentar como um sistema complexo e ineficiente. A reforma tributária dos Estados Unidos, em meados dos anos 1980, foi o pontapé inicial para as modificações posteriores realizadas nos países da OCDE e que se espalharam pelo mundo. A prioridade de uma política tributária havia mudado da equidade para eficiência, assentando-se na concepção de que um bom sistema tributário não poderia causar distorções no mercado.

CAPÍTULO II: O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Este capítulo trata do funcionamento do sistema tributário brasileiro (STB) definido na Constituição de 1988. Discute-se sua implementação pelos militares em 1966 – quando foi reformado para atender aos objetivos de crescimento econômico do período – e a sua evolução histórica. Eficiente no seu propósito de dotar a esfera pública com os recursos necessários para financiar o desenvolvimento, a arrecadação aumentou significativamente até meados de 1970, quando começou a dar seus primeiros sinais de exaustão.

Durante o período de transição democrática, as discussões da Assembleia Nacional Constituinte basearam-se em princípios progressistas e federalistas para definir a Constituição de 1988, rompendo com a centralização vivida nos anos da ditadura através de um novo pacto federativo. As mudanças no sistema tributário foram na direção da descentralização de recursos, que dotou os outros entes federativos com mais autonomia, e na criação de um sistema tributário paralelo – aquele vinculado ao orçamento da Seguridade Social – cujos recursos seriam formados por contribuições sociais. Na realidade, pouco se fez para construir um sistema tributário progressivo.

A partir da definição deste sistema tributário, desenha-se a evolução da carga tributária brasileira desde então, chamando atenção para a forma regressiva que se tributa os contribuintes no Brasil. Além de ser majoritariamente assentada no consumo e pouco na renda e patrimônio, a tributação destas últimas categorias apresentam muitas distorções ao incidirem sobre os indivíduos e comprometem a distribuição de renda.

2.1. A Reforma tributária de 1966

A década de 1950 marca um registro histórico para o Estado brasileiro: um ambicioso plano de desenvolvimento foi encabeçado por Juscelino Kubitschek através do seu *Plano de Metas*, que contemplava investimentos nas áreas de energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação, com previsões de gasto equivalentes a cerca de 5% do PIB no quadriênio 1957-1961 (VILLELA, 2011). Consequência inevitável da condução do investimento pelo setor público foi o aumento dos gastos do Tesouro Nacional: no final da década de 1940, eram cerca de 8% do PIB, passando para 11% em 1957 e para 13% no início da década de 1960. Como as receitas eram incapazes de acompanhar a aumento das despesas, o déficit do Tesouro chegou a 4% do PIB no biênio de 1962 e 1963 (VARSANO, 1996).

O início do regime militar, com o golpe de 1964, iniciou um período de ajustes estruturais e conjunturais na economia com propósitos de conter a escalada inflacionária, o desequilíbrio externo e a estagnação econômica. Sob a gestão do então presidente Castello Branco, o governo levou a cabo um plano de estabilização dos preços, conhecido como Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e algumas reformas estruturais, tais como do sistema financeiro, do mercado de trabalho e do sistema tributário (HERMANN, 2011: 50).

O ministro da Fazenda da gestão Castello Branco, Roberto Campos, diagnosticou que os motivos das altas taxas de inflação eram os déficits fiscais e a pressão salarial. Como os déficits eram financiados principalmente por expansão da base monetária, a solução foi, dentre outras medidas, um ajuste fiscal com base em aumentos da receita, através de aumentos da carga tributária e de tarifas públicas, além da contenção de despesas governamentais (HERMANN, 2011: 51).

Portanto, a reforma tributária foi elemento chave para corrigir os desequilíbrios econômicos diagnosticados pela equipe econômica, já que a arrecadação estava se mostrando incapaz de cobrir os déficits dispendidos pelo governo federal. Como não existia uma estrutura institucional que possibilitasse o financiamento deste déficit pelo endividamento público, a saída foi o aumento indiscriminado de emissão de moeda. Não por menos, o índice de inflação disparou no período, ultrapassando a marca de 70% no ano de 1963 (VARSANO, 1996).

Varsano (1996) identifica algumas das diretrizes que norteariam a reforma a ser realizada, e que dotaria a esfera pública dos recursos necessários para promover o desenvolvimento econômico e desonerar o setor produtivo, através da redução de impostos sobre a produção e a introdução de incentivos fiscais para estimular o investimento:

Não só a reforma, reclamada como "inadiável" desde 1947 -- apenas um ano após a promulgação da Constituição --, estava madura como havia ideias claras sobre seu rumo: (a) garantir aumento das receitas fiscais para permitir redução dos déficits do governo; (b) melhorar a eficiência do aparelho arrecadador; (c) eliminar os entraves à capitalização das empresas e instituir novos e eficientes estímulos aos investimentos; (d) rever a legislação referente aos tributos federais, notadamente visando a simplificação e racionalização, e, no caso do imposto de consumo, à correção de sua incidência a fim de "eliminar as superposições relativas aos elementos componentes do produto, transformando-o de fato em imposto sobre o consumo, e não, como atualmente, imposto sobre a produção"; e (e) rever a discriminação de rendas entre as três esferas de governo, alterando competências quando inapropriadas e condensando o sistema de impostos "eliminando alguns, substituindo outros e unificando diversos" (VARSANO, 1996: 8).

Com o golpe militar de 1964, a reforma ganhou força em parte devido ao caráter centralizador da ditadura, que removeu “obstáculos políticos” existentes em mudanças institucionais desse tipo, assim como reduziu o conflito de interesses (VARSAÑO, 1996: 9). Um novo sistema tributário foi sendo gradativamente introduzido, entre 1964 e 1966⁸, atendendo em especial aos objetivos de aumento da carga tributária e dos alívios fiscais ao setor empresarial. Nesse sentido, as medidas adotadas foram: (i) uma nova estrutura fazendária, mais eficiente na coleta de tributos; (ii) a reorganização do imposto de renda (IR) que expandiu sua base de incidência; (iii) a reformulação dos impostos sobre o consumo, originando o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), ambos incidentes sobre o valor adicionado; e (iv) a redução drástica da tributação cumulativa (AFONSO *et al*, 1998).

A partir desta reforma, o sistema tributário passou a ter seus fatores geradores organizados por bases de incidência econômica, o que engendrou ganhos de eficiência ao substituir impostos que incidiam sobre natureza jurídica. A divisão é exposta pela tabela 2.1, cujas categorias são formadas por impostos sobre (i) o comércio exterior, (ii) a renda e a propriedade, (iii) a produção e a circulação de mercadorias, (iv) impostos únicos e (v) receitas extraorçamentárias. O Imposto sobre Exportações foi transferido dos Estados para a União devido à sua influência em matérias de política econômica (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Apesar de a reforma fiscal encabeçada pelos militares em 1967 concentrar competências tributárias na mão da União, foi criado um mecanismo inovador de transferências intergovernamentais (REZENDE, 1995). Esse fato é estilizado pela implementação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, FPE e FPM respectivamente, cujos recursos eram oriundos de receitas de impostos federais, principalmente do IR e IPI. Inicialmente, esse fundo contava com 10% da receita de cada imposto. Além disso, a União repartia parte da receita do IUCL (40%), do IUEE (60%), do IUM (90%) e do ITR (100%) de maneira a compensar a perda dos entes subnacionais com a reforma (REZENDE, 1995; GIAMBIAGI & ALÉM, 2011). Para além de concentrar a política tributária em suas mãos, o poder ditatorial tinha como objetivo assegurar o apoio político, através da política de repartição de receitas, dos estados menos desenvolvidos e dos municípios pequenos, já que os

⁸ Nesse período, ocorre o nascimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado com o intuito de substituir o antigo Regime de Estabilidade no Emprego, visto como um entrave institucional ao crescimento econômico (HERMANN, 2011: 52). O Fundo, gerido pelo governo, previa depósitos mensais de 8% do salário nominal do trabalhador pelos empregadores dando, assim, maior liberdade a estes para demitir os seus funcionários a qualquer instante.

grandes estados e as metrópoles concentravam oposição política ao regime militar e concentravam a arrecadação (REZENDE, *op. cit.*).

Tabela 2.1: Estrutura tributária do STB/66 por competências e bases econômicas

Base de incidência	Competência		
	União	Estados	Municípios
Impostos sobre comércio exterior	Imposto de Importação (II) Imposto de Exportação (IE)	-	-
Impostos sobre o patrimônio e renda	Imposto de Renda (IR) Imposto sobre o Território Rural (ITR)	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Imposto sobre a Propriedade Urbana (IPTU)
Impostos sobre a produção e circulação de mercadorias	Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicação (ISTC) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
Impostos únicos	Sobre a Energia Elétrica (IUEE) Sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) Sobre Minerais (IUM)	-	-
Receitas Extraorçamentárias	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) Contribuições previdenciárias para o INSS	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Giambiagi & Além (2011).

2.2. A evolução do STB/66

A reforma foi extremamente efetiva em impulsionar as receitas tributárias federais: de 8,6% do PIB, em 1962, saltaram para 12% em 1965. Além disso, a substituição de impostos cumulativos por impostos sobre valor adicionado (IVA) como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e a implementação de um sistema tributário que realmente funcionava – ao invés de um emaranhado de tributos ineficientes – com objetivos de política econômica, desenhado para acelerar o crescimento, fizeram com que o Brasil adotasse um dos sistemas tributários mais modernos do mundo. A reforma elevou o nível de esforço fiscal da sociedade a tal ponto que o estabelecimento de incentivos fiscais à acumulação do capital se fez possível. Com o favorecimento do crescimento econômico e à acumulação privada, desprezou-se o objetivo de equidade na reforma (AFONSO *et al*, 1998).

Em razão do protagonismo assumido pelo governo central durante o regime de exceção, caberia a ele definir as prioridades das políticas econômicas para estimular o crescimento do

país, o que incluiu o controle do sistema tributário. Este seria uma ferramenta capaz de controlar as decisões do setor privado através de incentivos fiscais, o que exigiu sua centralização para melhor determinar a direção da política econômica. Tal processo de concentração de recursos pode ser exemplificado pelos seguintes fatos: a limitação dos estados quanto ao poder de legislar sobre o ICM e a interferência direta do governo federal na definição de suas alíquotas; a transferência de recursos pela União aos entes subnacionais era realizado com base de contrapartidas obrigatórias, destinando esta fonte de receita a gastos específicos de acordo com os interesses do governo federal; e a participação dos estados e municípios nos fundos de transferência dos impostos era decidida pela União, tornando-se cada vez mais restrita ao longo do governo militar (REZENDE, 1995; GIAMBIAGI & ALÉM, 2011; VARSANO, 1981).

Apesar de uma grande concessão de benefícios fiscais para o setor produtivo, a carga tributária brasileira conseguiu se manter acima de 25% do PIB até 1978, quando começou a apresentar os seus primeiros sinais de exaustão. Tornou-se visível que o significativo volume de gastos tributários – estratégia adotada para estimular o setor privado – estava corroendo a receita (VARSAÑO, 1996).

A partir de 1978, medidas no sentido de fortalecer a arrecadação federal foram tomadas. Exemplos nesse sentido foram a criação do Programa de Integração Social (PIS), marcando a volta de impostos de caráter cumulativo no STB, e também a reversão de algumas isenções sobre o IRPJ. Por outro lado, os entes subnacionais começaram a manifestar descontentamento com a baixa participação no bolo tributário e a falta de equidade começou a ser um fator de risco político (VARSAÑO, 1996).

Na década de 1980, a carga tributária permaneceu em patamares superiores ao de 23% do PIB graças a estas e outras numerosas modificações legislativas para aumentar a arrecadação. Ainda no rol de mudanças tributárias, aponta-se a criação do FINSOCIAL, uma contribuição cumulativa para o Fundo de Financiamento Social, e as sucessivas remodelações no IPI e no ICM, que deterioraram a qualidade destes impostos (VARSAÑO, 1996).

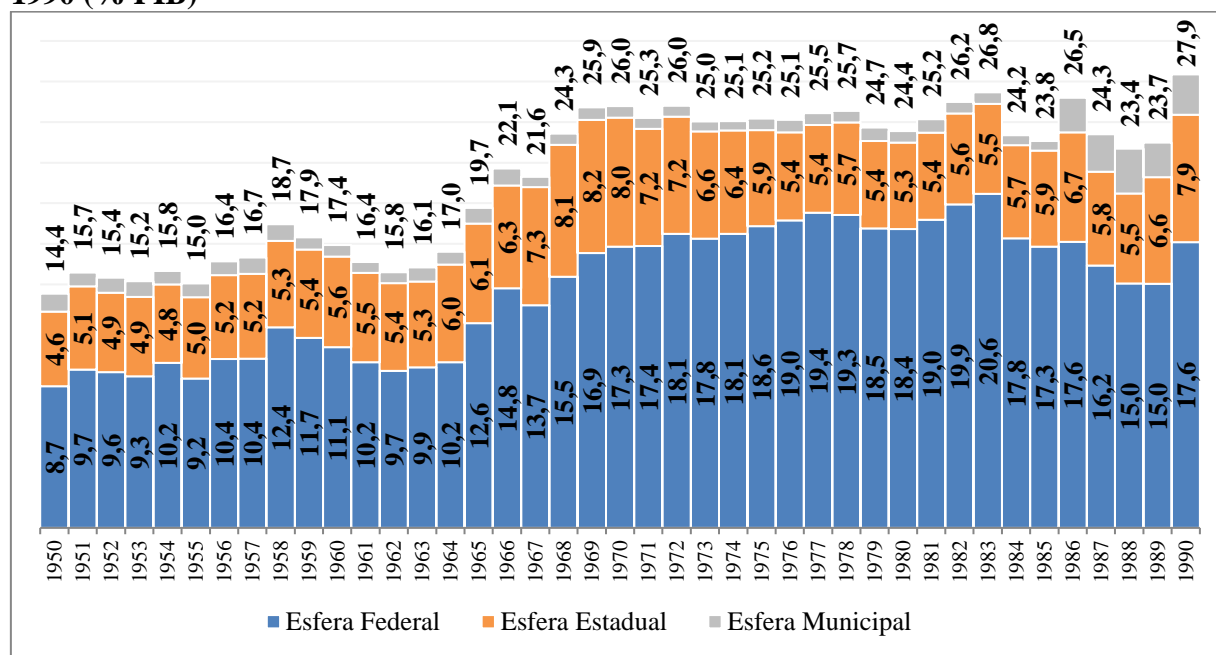
A partir de 1984, com os sinais claros de enfraquecimento da ditadura militar, inicia-se um processo de descentralização de recursos. Esse processo foi encadeado pela Emenda Constitucional nº 23/83, que elevou os percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para 12,5% e 13,5%, respectivamente, em 1984. Esses percentuais passaram para 14% e 16% já no ano seguinte. A União também foi impedida de reduzir participações dos estados e municípios na arrecadação.

Como consequência, suas transferências aos entes subnacionais chegaram a 16% de sua receita em 1988, alcançando seu pico histórico (VARSANO, 1996).

Por outro lado, o Governo Federal também perdeu participação no total arrecadado devido à queda do seu poder arrecadatório, perdendo cinco pontos percentuais (p.p.) na arrecadação total de impostos entre 1980 e 1987. Foi justamente nesse âmbito de desconcentração de impostos que a Assembleia Constituinte de 1987 aconteceu (VARSANO, 1996).

O gráfico da figura 2.1 revela a tendência centralizadora da arrecadação tributária pelas mãos do governo federal no período da ditadura militar. A partir de 1965, a participação deste ente nacional no total auferido cresceu constantemente, até atingir o pico do período analisado, em 1983, de 20,6% do PIB, ao passo que os Estados tiveram suas receitas comprimidas no mesmo intervalo de tempo. A década de 1980 marca o enfraquecimento do poder ditatorial, fazendo com que a fatia dos estados e, especialmente, dos municípios crescesse na participação total. Em 1987 e 1988, biênio de desenvolvimento e publicação da nova Constituição, o governo federal perdeu mais ainda a capacidade de arrecadar impostos devido aos princípios descentralizadores contidos na Carta. A próxima seção explora como a Constituição modificou o sistema tributário e quais foram suas consequências para o modelo federativo.

Figura 2.1: Evolução da carga tributária decomposta por esfera de governo entre 1950-1990 (% PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006).

2.3. Rumor à democratização: A Constituição de 1988 e o “novo” sistema tributário

O enfraquecimento da ditadura trouxe consigo a bandeira da restauração do federalismo, outrora fragilizado pelas autoridades militares. Assim começa um processo de descentralização de competências através da elaboração de uma nova Constituição que buscou alinhar preceitos democráticos, redistributivos e federalistas.

Convocada com este objetivo, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) funcionaria de maneira representativa aos interesses dos cidadãos ao sinalizar que a concepção da nova Constituição seria um “processo de baixo para cima”, na qual diferentes setores da sociedade participariam. Organizada em várias fases, a ANC foi composta por 24 subcomissões no primeiro estágio, sendo cada uma responsável por temas diferentes, passando a oito comissões na fase subsequente e, finalmente, a uma comissão de sistematização que formaria a primeira versão da Constituição (SOUZA, 2005: 109).

Indo na contramão de constituições anteriores, a Constituição elaborada em 1988 inovou nos seguintes aspectos: (i) no maior repasse de recursos para os entes subnacionais; (ii) na permissão de mais controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, seja pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário, seja pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (iii) pela universalização de alguns serviços sociais, em especial a saúde pública, anteriormente restrita aos trabalhadores do mercado formal (SOUZA, 2005: 110).

No campo tributário, a Constituição de 1988 consagrou a isonomia, a universalidade e a capacidade contributiva dos indivíduos, pontuando que a tributação deve ser preferencialmente progressiva (SALVADOR, 2016). Por outro lado, fez poucas alterações no sistema tributário de 1966 ao estruturar o capítulo tributário. Finalmente, concebeu um regime de contribuições “paralelo” àquele dos impostos, cuja finalidade era o financiamento da Seguridade Social (AFONSO *et al*, 2013; DORNELLES, 2008).

O texto do capítulo do sistema tributário promulgado na Constituição de 1988 reflete em quase sua totalidade o que tinha sido concebido na Comissão Temática de Tributação, Orçamento e Finanças da ANC: a imposição de perdas de receitas ao governo federal, fato que já havia sido acordado desde o início dos trabalhos da Constituinte. Um grupo de constituintes, chamado *Centrão*, optou por apresentar substitutivos globais ao relatório da Comissão de Sistematização, porém pouco se modificou o que havia sido acordado no

capítulo dos impostos, dando origem ao Sistema Tributário da Constituição de 1988 (DORNELLES, 2008).

A Constituição de 1988 não promoveu rupturas significativas no que tange o modelo tributário adotado na reforma tributária de 1966. Tanto o Imposto de Renda (IR) quanto o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) se mantiveram como os impostos principais da União, enquanto o Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), antigo ICM, ficou como carro-chefe dos Estados. No entanto, a principal mudança promovida pelos constituintes foi o fortalecimento da descentralização das receitas, simbolizando um rompimento com a concentração de competências pela União presenciada nos anos militares (DORNELLES, 2008).

A nova divisão tributária distribuiu as competências da seguinte maneira: à União, caberia a tributação sobre a produção industrial, grandes fortunas, operações financeiras, comércio exterior, propriedade rural, lucro e faturamento; já os Estados ficariam responsáveis pela taxação de circulação de mercadorias, heranças e doações e a propriedade de veículos; finalmente, os Municípios se responsabilizariam por coletar tributos da propriedade urbana, prestação de serviços, vendas a varejo de combustíveis e transmissão de propriedades imobiliárias “intervivos” (REZENDE, 1995).

Dentre as modificações tributárias, destacam-se as mudanças no imposto sobre consumo de competência estadual. A União perdeu alguns impostos federais – aqueles chamados “únicos” (o IUCL, IUEE e IUM) e o ISTC – para que formassem a base de incidência do ICM, que passou a ser chamado de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) (REZENDE, 1995). Outras mudanças válidas de se registrar foram a transformação do FINSOCIAL na COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) (SCHÖNTAG, 2015) e a bipartição de competência do antigo ITBI: um sobre herança e doações, chamado Imposto sobre Transmissão “Causa-Mortis” e Doações (ITCMD), de competência estadual e outro sobre a transmissão de imóveis, denominado Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis “Intervivos” (ITBI), de competência municipal (ARAÚJO, 2014).

Paralelamente, como já pontuado, a Constituição de 1988 visou fortalecer o federalismo ao impor perdas tributárias para a União. Esta foi constitucionalmente obrigada a compartilhar suas receitas com os entes subnacionais. A proporção do IR e do IPI destinada aos fundos de participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) foram elevados de 14% para 21,5% e de 17% para 22,5% (art. 159, inciso I, alíneas a e b). Além disso, alguns fundos de

financiamento, direcionados para o desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foram criados, substituindo o antigo fundo especial, com incremento de 2% para 3% do IR e IPI (art. 159, I, c). Outra repartição elaborada foi uma destinação adicional de 10% do IPI para os estados exportadores de produtos industrializados, dos quais 25% seriam, por sua vez, transferidos aos municípios (art. 159, II). Simbolizando a perda da influência da União na tomada de decisões de outras unidades da federação, ela foi proibida de instituir isenções que abrangessem tributos municipais (art. 151, III) e de influenciar a autonomia dos entes subnacionais na definição de alíquotas de seus respectivos impostos (DORNELLES, 2008; REZENDE, 1995).

Por outro lado, houve uma diminuição significativa no grau de liberdade ao poder de tributar, já que a competência residual, ou seja, a criação de novos impostos foi limitada e fortemente restringida. Para criar um novo tributo, é necessária a promulgação de uma lei complementar, não ser de cunho cumulativo e possuir base diferente dos impostos já previstos (art. 154, I). Os impostos devem respeitar a capacidade econômica do contribuinte (art. 145, § 1º) e também devem tratar de forma igualitária aqueles em situação equivalente (art. 150, II). Finalmente, a Constituição de 1988 permite somente a remissão e anistia tributária através de lei específica (art. 150, § 6º) e o impedimento do tratamento diferenciado de tributos federais no território (art. 151, I) (DORNELLES, 2008).

Dentre outras mudanças tributárias, destacam-se: (i) a ampliação das competências municipais através da delegação do ITBI e do IVVC⁹ (art. 156, II e III); (ii) a arrecadação do IOF incidente sobre ouro foi completamente compartilhada com os estados (30%) e municípios (70%) da origem da extração (art. 155, § 5º); e (iii) houve diminuição pela metade da transferência do ITR para municípios, cujo impacto para estes últimos foi praticamente nulo, já que a arrecadação deste imposto é historicamente desprezível (DORNELLES, 2008).

Diante disso, a União foi severamente punida no que concerne o seu poder tributário. Os municípios, como observado pela figura 2.1, foram os maiores beneficiários do fenômeno descentralizante por absorverem significativa parcela das transferências intergovernamentais. Contudo, a Constituição de 1988 criou brechas para o fortalecimento fiscal do governo federal ao permitir que este coletasse diferentes contribuições, todos de sua competência e não compartilháveis (AFONSO *et al*, 2013).

Sendo assim, caberia à União tributar sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro destinados para a seguridade social (art. 195); para o ensino fundamental (art. 212, § 5); para

⁹ O IVVC foi extinto em 1993, através da Emenda Constitucional nº. 3.

o apoio ao trabalhador (art. 239); e para entidades vinculadas ao sistema sindical (art. 240) (DORNELLES, 2008). Dessa maneira, a Constituição engendrou um sistema tributário paralelo, isto é, com normas diferentes daquelas previstas no capítulo tributário (AFONSO *et al*, 2013).

As contribuições previstas na Constituição para a Seguridade Social foram excepcionalizadas do chamado princípio de anualidade¹⁰ pelos constituintes podendo, com isso, ser exigidas 90 dias após a data da publicação da lei que as criou. Ou seja, aumentar a incidência de contribuições era altamente atrativo se comparadas à legislação de impostos e ainda havia a vantagem para o governo federal de nada compartilhar com as outras esferas de governo, podendo exercer o aumento de tais contribuições por medida provisória (DORNELLES, 2008).

Essa facilidade na criação e gerência de contribuições aconteceu porque elas não foram discutidas nas comissões de tributação da ANC e, na verdade, surgiram ao longo do processo decisório de outras comissões. Dessa forma, elas não agiram de forma consistente com aquela dos tributos, demonstrando assim um processo desarticulado. Especialmente as comissões de ordem social imputaram na Constituição diferentes contribuições para financiar serviços sociais pelo Estado, facilitando sua coleta e não exigindo a repartição de sua arrecadação (DORNELLES, 2008).

O objetivo dos constituintes era permitir que o legislador pudesse ter alternativas de modo a projetar uma contribuição social que satisfizesse às necessidades financeiras da Seguridade Social e atendesse às exigências técnicas da tributação. Não obstante, a opção dos formuladores de política foi criar uma contribuição em cima de cada fator gerador previsto pela Constituição. A título de ilustração, mantêm-se o PIS e a COFINS, duas contribuições incidentes sobre o faturamento, isto é, com o mesmo fator gerador e a mesma base de cálculo (DORNELLES, 2008).

2.4. Evolução e características do Sistema Tributário Brasileiro de 1988

Ao longo da década de 1990, principalmente após o Plano Real, a carga tributária bruta (CTB)¹¹ cresceu continuamente até 2007, quando atingiu o pico da série histórica em 33,7%

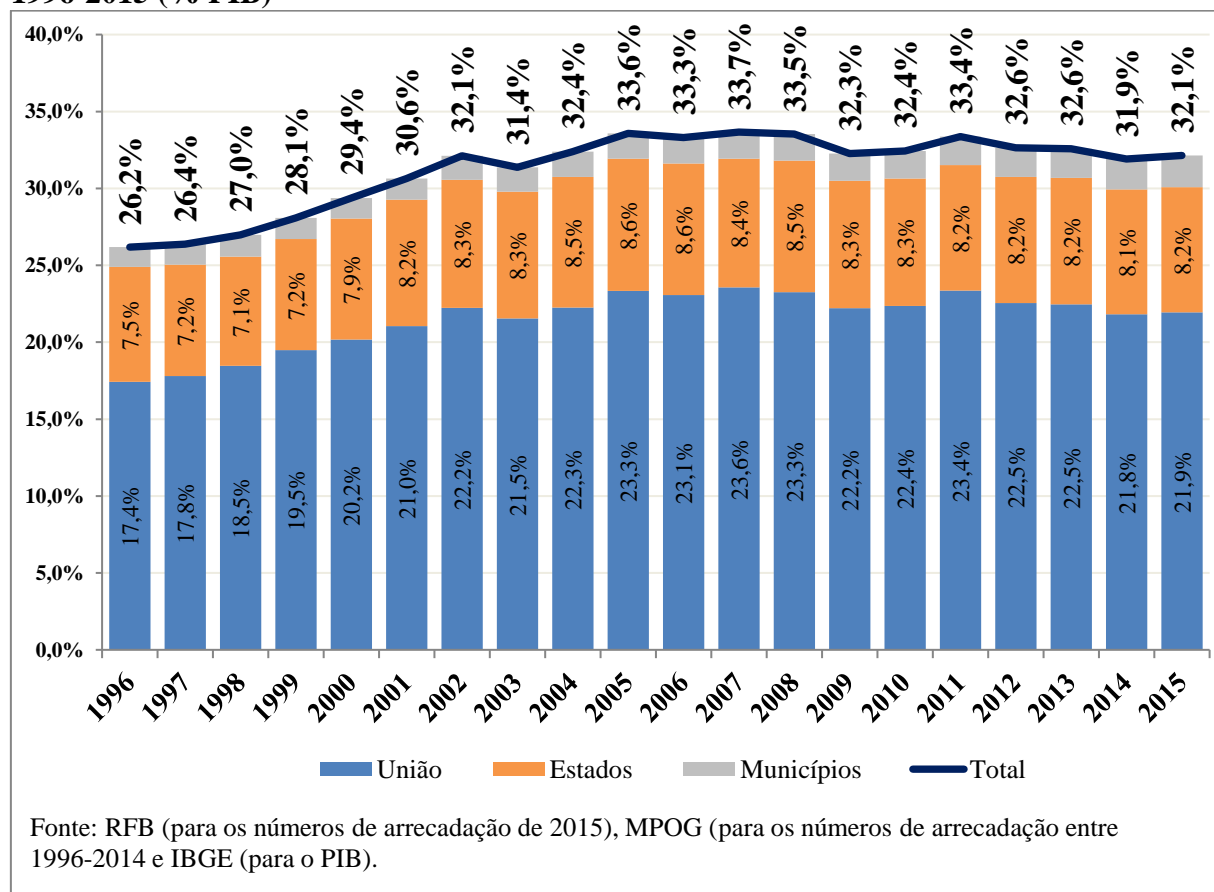
¹⁰ O princípio da anualidade estabelece que as receitas e as despesas do setor público, correntes e de capital, devem ser previstas com base em planos e programas com duração de um ano.

¹¹ As séries das figuras 2.1 e 2.2 apresentam diferenças metodológicas. Enquanto o primeiro gráfico tem como fonte a carga tributária calculada pelo IBGE a partir das Contas Nacionais, o segundo foi elaborado a partir de dados da Receita Federal do Brasil. Infelizmente, a Receita não disponibiliza dados de arrecadação para períodos anteriores à década de 1990. Portanto, as séries são incomparáveis do ponto de vista metodológico. Para um aprofundamento das metodologias de cada série, ver Afonso *et al* (2013).

do PIB¹², variando entre 32% e 33% desde então. Como demonstrado pela figura 2.2, entre 1996 e 2015, a carga tributária se elevou em 5,9 p.p., sendo que expressiva parte desse aumento foi entre os anos de 1996 e 2002, anos de ajuste fiscal em que a estratégia de aumento das receitas foi adotada para a geração de superávits primários (PAGNUSSAT, 2011).

Enquanto a participação de estados e municípios se manteve praticamente estável no intervalo analisado, percebe-se, portanto, que o aumento da CTB foi garfado principalmente pela União, fato consequente de sua estratégia de aumento de contribuições (PAGNUSSAT, 2011). Entre 1996 e 2002, quando a CTB passou de 26,2% para 32,1% do PIB (aumento de 5,9 p.p.), a parte correspondente da União cresceu de 17,4% para 22,2% do PIB (aumento de 4,8 p.p., equivalentes a cerca de 80% do aumento total da CTB no período).

Figura 2.2: Evolução da carga tributária direta decomposta por esfera de governo entre 1996-2015 (% PIB)

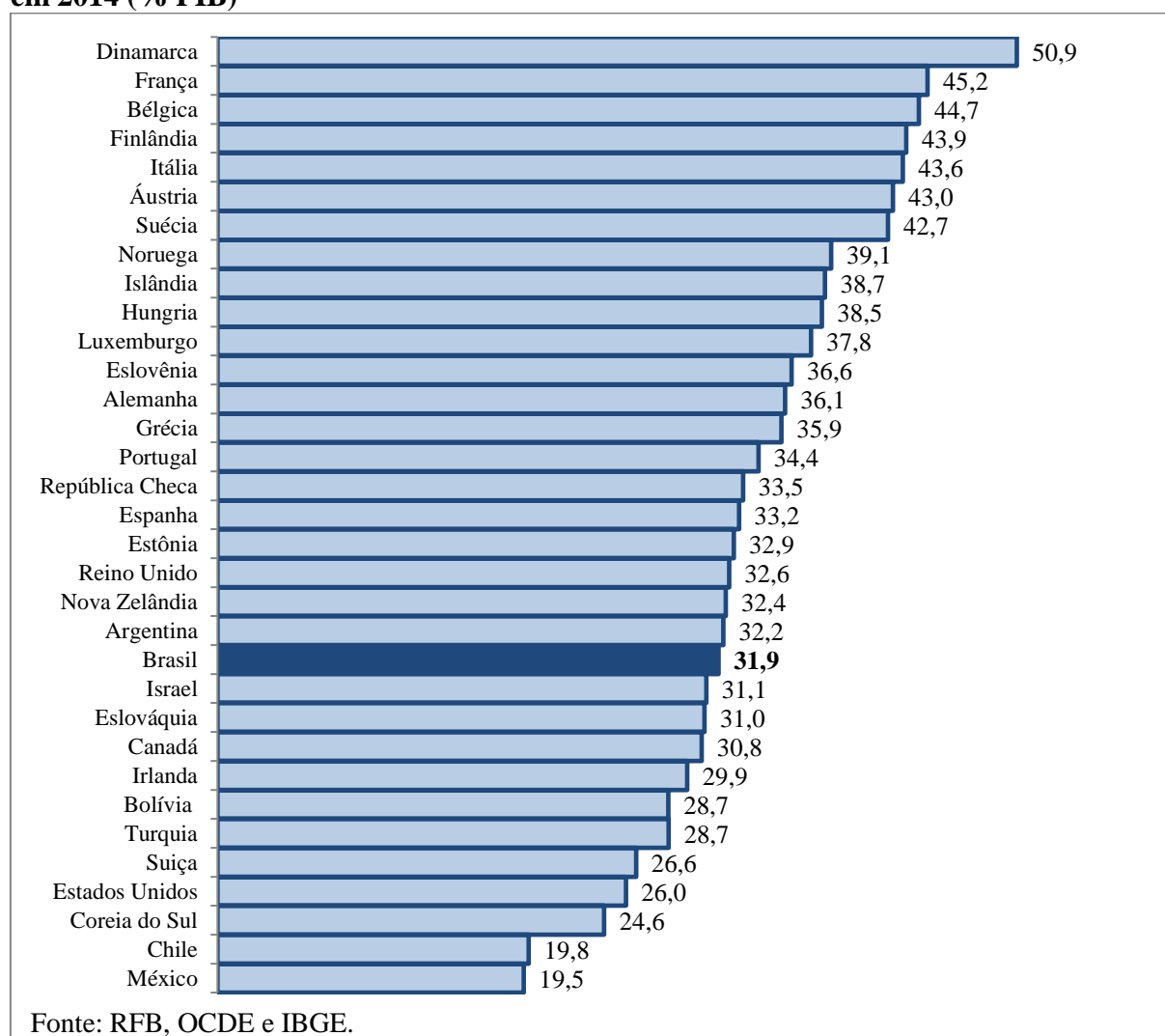


Muito se discute de que o Brasil possui uma elevada carga tributária, situada no ano de 2015 em 32,1%. Todavia, este argumento não é inteiramente correto. De fato, o Brasil possui uma CTB mais elevada que os países de renda similar à sua, mas, por outro lado, ela é menor que

¹² As porcentagens da participação dos impostos no Produto Interno Bruto (PIB) nesta seção foram revisadas conforme as atualizações dos números em 2017 pelo IBGE.

muitos países da OCDE. Quando se observa a figura 2.3, que plota dados de carga tributária de uma série de países para o ano de 2014, percebe-se o exagero na afirmação ao observar que a economia brasileira fica bem abaixo dos países escandinavos e de muitos outros países europeus. Nesses países, a carga tributária supera 39% do PIB, enquanto a brasileira estava próxima de 32%. Já Nova Zelândia, Reino Unido, Argentina e Israel dão praticamente o mesmo peso que o Brasil para a total de impostos recolhidos pelo governo. Por outro lado, Turquia e Bolívia não apresentam diferenças elevadas se comparadas ao nosso nível de tributação, uma vez que tanto turcos quanto bolivianos têm 28,7% de seus PIBs recolhidos na forma de tributos.

Figura 2.3: Comparação entre cargas tributárias de diferentes economias selecionadas em 2014 (% PIB)



Apesar disso, a relevância deve ser em como a tributação acontece no Brasil. Se por um lado o Brasil não destoa dos países da OCDE quanto ao peso da tributação da economia, o mesmo não pode ser dito pela forma que se cobra a conta tributária aos contribuintes no Brasil. Aqui,

a carga tributária é extremamente distorcida se comparada com os países da OCDE, porque prefere-se sobretaxar o consumo e alivia-se a taxaço de renda e patrimônio.

A tributação assume um papel relevante na dinâmica econômica ao ser capaz de influenciar a distribuição de renda, a competitividade da economia e o crescimento econômico. Em razão disso, cabe ressaltar que um bom sistema tributário tem que levar em consideração diversos aspectos. Em primeiro lugar, deve coletar os recursos necessários para oferecer os serviços que o Estado comprometeu ofertar; em segundo, deve ser um aparelho arrecadatário eficiente, criando o mínimo de distorções possíveis em termos de preços relativos para que estes possam refletir a escassez e o custo de produção das mercadorias sem desincentivar o investimento e a perda de competitividade dos produtos nacionais; e, finalmente, um sistema tributário pode ser um poderoso instrumento para redistribuir renda, a partir da definição de quais serão os contribuintes que mais participarão na carga tributária (GREMAUD *et al*, 2000).

Quanto a esta última característica, os impostos devem ser calcados em princípios progressivos, ou seja, a participação dos mais ricos no bolo tributário deve ser proporcionalmente maior do que a dos mais pobres. Isso é possível através de um escalonamento de alíquotas que se elevam conforme a renda do indivíduo aumenta. Através da criação de um fundo de recursos públicos no qual os mais ricos financiam a maior parte, os gastos públicos terão grande potencial redistributivo. Assim, as transferências de renda financiadas pelos mais ricos incorporarão um maior contingente de consumidores, gerando maior consumo e produção (KHAIR, 2013).

Para alcançar tais objetivos, deve-se preferir a adoção de impostos diretos, que são aqueles que diferenciam a capacidade econômica do contribuinte. São exemplos dessa categoria os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio, visto que conforme maior for a renda ou patrimônio de um determinado indivíduo, pode-se, mediante a utilização correta dos instrumentos tributários, fazer com que estes agentes sejam os responsáveis pela maior fatia da contribuição tributária. Ao mesmo tempo, deve-se evitar o uso de impostos indiretos, que são aqueles que estão embutidos nos preços das mercadorias. A consequência da utilização de impostos indiretos é a não diferenciação do agente pagador. Ao onerar o consumidor, reduz-se sua renda disponível e aqueles que são mais pobres acabam tendo uma renda disponível menor para consumir outros bens (GREMAUD *et al*, 2000).

Todavia, o sistema tributário brasileiro é falho em alcançar estes interesses, pois é regressivo em diversas esferas, uma vez que ele incide majoritariamente sobre o consumo. Em

contrapartida, a qualidade dos impostos diretos é muito baixa. O Imposto de Renda coleciona distorções que ameaçam seu caráter progressivo e os impostos sobre patrimônio – que apresentam alto poder redistributivo – são subutilizados.

A Tabela 2.2 expõe a divisão da carga tributária por bases de incidência em médias por período e comprova o argumento do alto peso dos impostos sobre bens e serviços na arrecadação total. Ao longo dos períodos analisados, a participação dos impostos sobre bens e serviços orbitou em cerca de 50% do total. Os impostos sobre renda e patrimônio, somados, giraram em torno de 22% e 23% e nem mesmo considerados juntos ultrapassam a arrecadação dos impostos sobre a folha de salários, na casa de 25,9% no biênio 2014-2015. Por último, cabe ressaltar a baixa contribuição dos impostos sobre transações financeiras. O fim da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), em 2007, derrubou a arrecadação desta categoria para menos da metade, cuja representatividade é exercida apenas pelo Imposto sobre operações Financeiras (IOF).

Tabela 2.2: Evolução da participação dos impostos por base de incidência (% do total em médias por período)

Tipo de Base	2002/2004	2005/2007	2008/2010	2011/2013	2014/2015
Renda	18,1%	18,8%	19,4%	18,4%	18,2%
Folha de Salários	23,8%	24,3%	25,5%	25,9%	25,9%
Propriedade	3,5%	3,4%	3,8%	3,9%	4,3%
Bens e Serviços	49,4%	48,5%	49,3%	49,8%	49,9%
Finanças	5,0%	4,8%	2,0%	1,9%	1,7%
Outros Tributos	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de Receita Federal.

Na OCDE, ao contrário, a divisão dos tributos ocorre de maneira completamente diferente. Estudo realizado por Afonso *et al* (2013) tornou explícita a diferença entre as estruturas tributárias do Brasil e da Organização. Enquanto aqui, no ano de 2010, 45% do total que se tributou teve como origem impostos sobre mercadorias, bens e serviços, lá esse percentual foi de 34%. Já a contribuição da renda para o total arrecadado, na média, foi de 33% para os países da OCDE ao passo que no Brasil foi de apenas 19% (AFONSO *et al*, 2013). Torna-se claro o contorno regressivo na tributação brasileira ao se preferir taxar o consumo.

Quando se analisa a tabela 2.3, que descreve o desempenho de cada tributo no ano de 2015 para o Brasil, observa-se a vultosa significância do ICMS para o aparelho arrecadador. Este imposto, sozinho, correspondeu por volta de 20% do total destinado aos cofres públicos, ou 6,6% do PIB, em 2015. Paralelamente, considerando os dez impostos que mais arrecadam,

seis deles incidem sobre o consumo. Além do ICMS, tributos como a COFINS, o ISS, o PIS/PASEP, o IPI e os Impostos sobre Comércio Exterior (Imposto sobre Exportações, IE, e Imposto sobre Importações, II) são exemplos que revelam a alta dependência do sistema tributário nesta categoria de imposto. Se somarmos estes seis impostos, atinge-se 40% da carga tributária total arrecadada. Observa-se que quatro deles são de competência do governo federal.

Tabela 2.3: Contribuição dos impostos para a carga tributária de 2015

Ranking	Tributo	Competência	2015		
			R\$ Milhões	% PIB	%
	Total da Receita Tributária	-	1.928.182,85	32,1%	100,0%
1	ICMS	Estadual	396.513,09	6,6%	20,6%
2	IR	Federal	341.901,46	5,7%	17,7%
3	Previdência Social	Federal	320.447,09	5,3%	16,6%
4	COFINS	Federal	199.876,00	3,3%	10,4%
5	FGTS	Federal	118.322,54	2,0%	6,1%
6	CSLL	Federal	59.146,89	1,0%	3,1%
7	ISS	Municipal	58.083,52	1,0%	3,0%
8	PIS/PASEP	Federal	52.589,86	0,9%	2,7%
9	IPI	Federal	48.048,71	0,8%	2,5%
10	Impostos sobre comércio exterior (1)	Federal	38.969,36	0,6%	2,0%
11	IPVA	Estadual	36.257,11	0,6%	1,9%
12	IOF	Federal	34.681,05	0,6%	1,8%
13	IPTU	Municipal	30.759,50	0,5%	1,6%
14	CPSS	Federal	29.339,60	0,5%	1,5%
15	Outras Contribuições Federais (2)	Federal	29.256,19	0,5%	1,5%
16	Outros Tributos Estaduais	Estadual	29.067,47	0,5%	1,5%
17	Previdência Estadual	Estadual	20.796,90	0,3%	1,1%
18	Salário Educação	Federal	19.038,91	0,3%	1,0%
19	Sistema "S"	Federal	18.153,27	0,3%	0,9%
20	Outros Tributos Municipais	Municipal	14.054,13	0,2%	0,7%
21	ITBI	Estadual	11.106,63	0,2%	0,6%
22	Previdência Municipal	Municipal	8.885,35	0,1%	0,5%
23	ITCMD	Estadual	6.468,65	0,1%	0,3%
24	Taxas Federais	Federal	5.314,60	0,1%	0,3%
25	ITR	Federal	1.104,97	0,0%	0,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de RFB (2016).

(1) incluem os impostos sobre Exportações (IE) e sobre Importações (II).

(2) incluem as seguintes contribuições: Contrib. s/ Receita de Concursos e Progn., Contrib. Partic. Seguro DPVAT, Cide-Combustíveis, Cota-Parte Ad Fr. Ren. Mar. Mercante, Cide-Remessas, Contrib. Custeio Pensões Militares, Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun., Contribuições Rurais, Fundo de Saúde Militar (Beneficiário), Contrib. S/Rec.Concess.Permis.Energ.Elet., Cota-Parte Contrib. Sindical, CPMF, FUNDAF, CONDECINE, Selo Esp. Controle, Contrib. Ensino Aerov., Contrib. Ensino Prof. Marít., Adic. Pass. Aéreas Domést., Contrib. s/ Lojas Francas, Dep. Aduan. e Rec. Alfand., Contrib. p/ o PIN, PROTERRA, Outras Contrib. Sociais e Econômicas e Contrib. s/ Faturam. Empresas Informatica, Contr. Montepio Civil, Contrib. Fundo de Saúde - PMDF/BMDF, Contrib. Fundo Invest. Reg., Reserva Global de Reversão.

No tocante ao Imposto de Renda, chama atenção a sua subtributação. Enquanto dispõe de somente quatro alíquotas, que variam entre 7,5% e 27,5%, a sua mais alta engloba um contingente de contribuintes extremamente heterogêneo (LAVINAS & CORDILHA, 2015). Ou seja, um indivíduo que ganha cinco mil reais por mês paga o mesmo percentual de outro que recebe cinquenta vezes este valor (KHAIR, 2013). Em paralelo, falta um mecanismo de reajuste destas alíquotas, penalizando os mais pobres que antes eram isentos e passam a entrar na primeira faixa de tributação após correção de seus salários. Esse fato acontece porque as alíquotas do IR não são sempre reajustadas em relação à inflação, tornando-se defasada ao nível de preços (AFONSO *et al*, 2013).

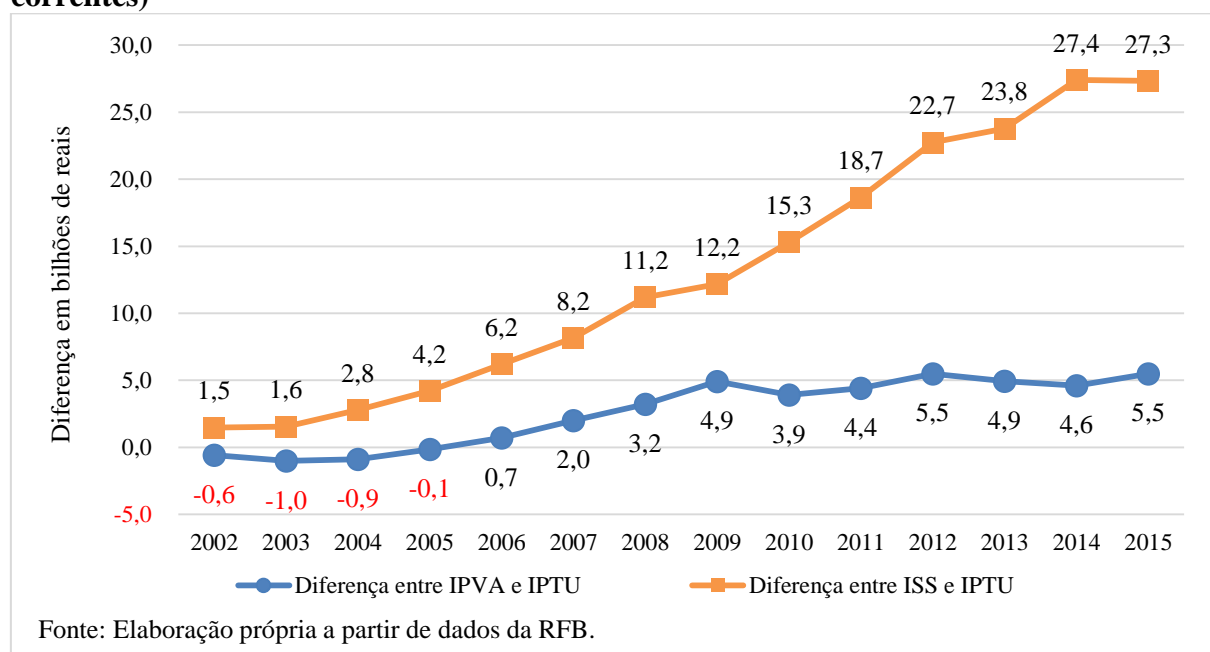
Quando se compara a arrecadação do imposto de renda do Brasil com outros países, fica mais visível como este tributo não é plenamente usufruído no país. Além das poucas faixas de renda, o teto é muito baixo, de 27,5%. Para o ano de 2013, os países da OCDE tinham como alíquota máxima, em média, 41,6%. Já para os nossos vizinhos latino-americanos, sem considerar o Brasil, essa média foi de 33,4%. O país ainda perde para a média africana, um continente que sabidamente tributa pouco a renda, na ordem de 29% (KHAIR, 2013).

Não obstante, o Imposto de Renda ainda sofre distorções relacionadas a deduções na base de cálculo do imposto em determinados gastos das famílias. É o caso de despesas com saúde, educação e dependentes, que podem ser declaradas para reduzir a base de cálculo do imposto. De acordo com Lavinas & Cordilha (2015), em 2012, esses créditos tributários foram de 16 bilhões de reais, sendo que 77% das renúncias do imposto em despesas médicas, 70% em educação e 53% em dependentes foram destinadas a última faixa de renda, apontando, dessa maneira, um perfil altamente regressivo dessa política (LAVINAS & CORDILHA, 2015).

No que tange os impostos sobre patrimônio, verifica-se sua baixa relevância para a arrecadação do país de apenas 4,3% do total, como revelado pela tabela 2.2. Como visto na seção anterior, os estados e municípios concentram praticamente 100% dos impostos dessa natureza (AFONSO *et al*, 2013). De forma parecida ao Imposto de Renda, os tributos patrimoniais possuem sérias deformidades. O IPVA, imposto sobre a propriedade veicular, não leva em consideração na sua base de incidência os jatos, helicópteros, lanchas e iates, e sua arrecadação, por conseguinte, se resume aos veículos terrestres devido à jurisprudência herdada da taxa rodoviária única (SALVADOR, 2016). A sua tributação, portanto, se faz regressiva visto que os indivíduos, em geral, têm mais acesso aos automóveis, ao passo que os proprietários de outros tipos de veículos automotores são indivíduos do topo da pirâmide social, que poderiam arcar com altas alíquotas para manter estes bens.

No entanto, apesar da restrita base de incidência do IPVA, este tributo arrecada mais que o IPTU, imposto sobre a propriedade urbana. Se por si só este fato já despertaria curiosidade, dado que os imóveis, comumente, têm valor de mercado bem superior ao dos automóveis, causa espanto ao descobrir que o IPVA vem ampliando a vantagem arrecadatória contra o IPTU nos últimos anos. Esse fenômeno pode ser visualizado pela figura 2.4. A este fato, creditam-se os motivos do aumento da frota de carros pelas famílias brasileiras e pela dificuldade das prefeituras em controlar o valor venal dos imóveis da cidade (AFONSO *et al*, 2013). Dessa forma, revela-se a baixa utilização do IPTU como ferramenta de arrecadação pelas prefeituras. Estas preferem concentrar seus recursos cada vez mais pelo ISS, como também exposto pelo gráfico da figura 2.4. Este imposto é incidente sobre o consumo e de caráter cumulativo, deixando a arrecadação municipal ainda mais regressiva. Sendo assim, desperdiça-se uma ótima oportunidade para que os caixas dos governos locais sejam formados por recursos de origens progressivas.

Figura 2.4: Diferença de arrecadação entre IPTU e outros impostos (em bilhões de reais correntes)



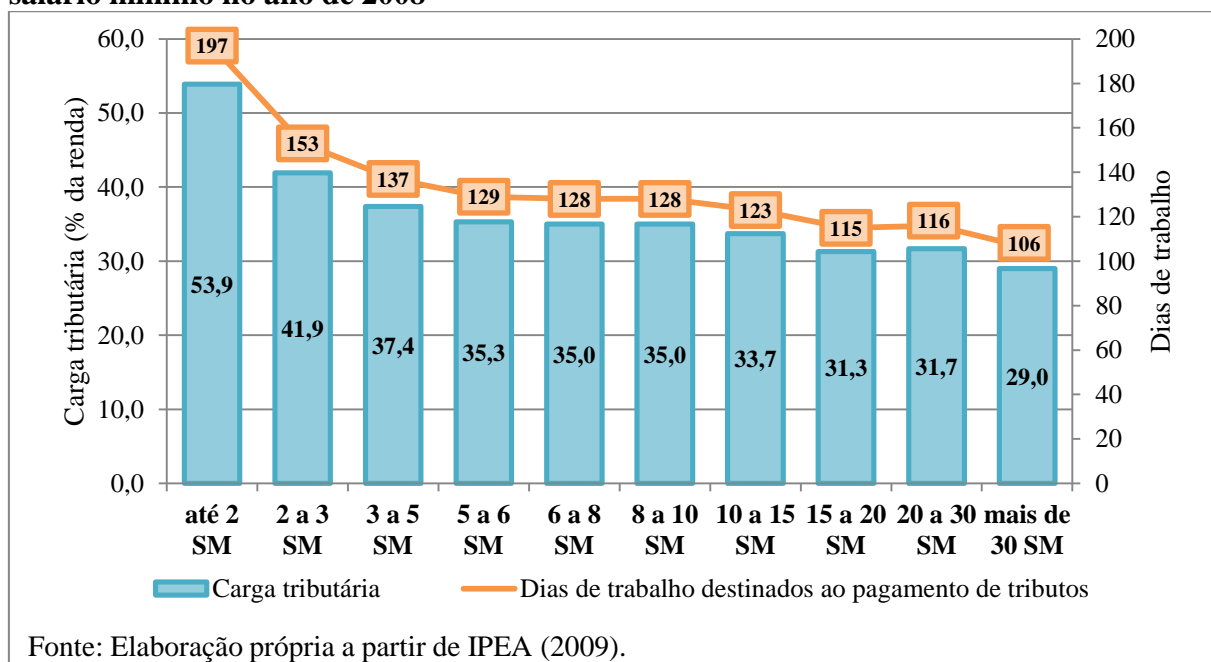
Somada à problemática da tributação sobre a propriedade urbana, a taxaação da propriedade rural causa ainda mais perplexidade. O ITR, imposto sobre a propriedade rural de competência federal, é extremamente residual (como pontuado pela tabela 2.3), representando menos de 0,1% da arrecadação total, sendo um dos impostos que menos arrecada. No entanto, outros países arrecadam proporcionalmente mais, cuja participação é de 3% na França e na Itália, 4,5% no Chile, 5% nos EUA e Canadá e 6% no Uruguai (LEÃO & FRIAS, 2017). Admira-se essa irrisória arrecadação em um país que concentra grandes latifúndios e onde a

agropecuária tem alta representatividade na dinâmica da economia nacional (SALVADOR, 2016).

Finalmente, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição e que até hoje não foi regulamentado, poderia incrementar a participação dos impostos sobre o patrimônio no total arrecadado. Em algumas simulações, estima-se que o IGF, com alíquotas progressivas de até 1%, teria capacidade de impulsionar em R\$ 100 bilhões a arrecadação dos cofres públicos (TRUFFI, 2015). A sua regulamentação, porém, é sempre barrada com o argumento da bitributação que o IGF ocasionaria com outros impostos. Na realidade, tal fato afetaria diretamente os parlamentares que possuem elevados patrimônios (KHAIR, 2013: 44).

A consequência desta estrutura tributária, fortemente assentada no consumo e fracamente em impostos diretos, é a sua alta regressividade. É o que revela estudo do IPEA, que faz estimativas da carga tributária paga por faixas de renda para o ano de 2008, a partir de estudo de Zockun *et al* (2007). As estimativas são representadas graficamente pela figura 2.5. Quem ganha até dois salários-mínimos (SM), paga 53,9% de seus ganhos em tributos. Por outro lado, quem ganha mais de 30 SM, paga um percentual bem inferior: 29%. Assim, a carga tributária brasileira é alta para a população de baixa renda, que precisa trabalhar 197 dias do ano para pagar seus impostos, e benevolente para a de alta renda, que trabalha apenas 106 dias. Isso agrava a má distribuição de renda existente, fazendo com que os mais pobres participem mais da arrecadação, diminuindo a sua renda disponível para consumo. Esse problema compromete o crescimento harmônico do país, perpetuando desigualdades.

Figura 2.5: Participação da carga tributária na renda dos indivíduos por faixas de salário mínimo no ano de 2008



Este capítulo mostrou a evolução do sistema tributário brasileiro desde a marcante reforma de 1966, que serviu aos interesses de crescimento econômico do período. Com o passar do tempo, esse sistema começou a dar seus primeiros sinais de insuficiência, cuja resposta foi o início da adoção de impostos cumulativos pelo governo federal. Em 1988, a promulgação da nova Constituição pouco fez para reformar o sistema tributário. Porém, criou um sistema de contribuições sociais que foi utilizado como estratégia da União para aumentar sua receita disponível, fato que será melhor desenvolvido no capítulo seguinte. Como as contribuições sobre lucro e faturamento podem ser facilmente repassadas ao consumo, além de serem cumulativas, houve uma deterioração expressiva na qualidade da tributação brasileira. Por outro lado, muito pouco foi discutido durante a ANC para tornar a arrecadação mais progressiva ao pouco taxar a renda e o patrimônio. Sendo assim, fica claro que o sistema tributário brasileiro de 1988 se prova altamente injusto por tributar em excesso os mais pobres ao invés dos mais ricos.

CAPÍTULO III: OS IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO FINANCEIRA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Este capítulo visa discutir as adaptações tributárias no país à luz das reformas tributárias que ocorreram nos países centrais, como discutidas no primeiro capítulo. Para isso, delimita-se a discussão sobre os impactos na tributação sobre o consumo e sobre o imposto de renda, severamente afetada no regime de acumulação capitalista financeirizado. Tais impactos despontam no país ainda no final da década de 1980 e se intensificam nos anos 1990, período de início da liberalização econômica no Brasil, sendo este processo caracterizado principalmente pela desregulação financeira e bancária. Assim, este capítulo descreve como mudanças legislativas na tributação dessas categorias de impostos estão concatenadas aos novos paradigmas capitalistas.

Sendo assim, Fernando Henrique Cardoso, então à frente do executivo, adotou uma série de medidas que gerou impactos de monta na política tributária. A concessão de crédito pelo FMI ao Brasil em 1998, por exemplo, foi realizada com exigências de reformas fiscais austeras, que obrigaram o país a economizar recursos para estabilizar a dívida pública. Dada a estrutura tributária brasileira, o governo federal preferiu aumentar a receita de contribuições sociais porque estas não são sujeitas a partilha com outros entes federativos. Todavia, tais contribuições incidem principalmente sobre o consumo, o que levou a uma deterioração na progressividade tributária.

Ainda durante a gestão FHC, intensifica-se um processo de ajustes na tributação do imposto de renda, com intuito de torná-lo ainda mais regressivo. Exemplos que corroboram a análise são (i) a redução da alíquota do IRPJ, cuja máxima chegou a somente 15%, valor inferior que a maior alíquota das rendas do trabalho, que atualmente se situa em 27,5%, (ii) a dedução dos juros sobre capital próprio no cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas; (iii) a isenção sobre remessa de lucros e dividendos para pessoas físicas; e (iv) o achatamento das alíquotas do imposto de renda para pessoas físicas: nos anos 1960, quando o padrão de crescimento era balizado pelo keynesianismo, o imposto chegou a ser escalonado em 17 faixas de rendas tributáveis e com a alíquota máxima superando 60%, já nos anos 1990, com o crescimento voltado para a integração global, foi seccionado em apenas duas faixas, cujos valores eram 15% e 25%

No governo Lula, continuou-se o processo de flexibilização tributária para o capital, por meio de uma introdução crescente de isenções para papéis financeiros, o que facilitou a penetração

de investidores estrangeiros, através da redução das alíquotas e da incorporação de investidores domésticos ao circuito financeiro. Dessa maneira, uma das conclusões deste trabalho é que um dos meios pelos quais o Brasil se inseriu na dinâmica global do capitalismo financeirizado foi através da redução da tributação sobre a renda do capital e aumento sobre o consumo. Isso culminou em um sistema tributário mais oneroso para as classes mais pobres, agravando seu perfil regressivo.

3.1. O Consenso de Washington e a mudança no modelo de crescimento econômico do Brasil

Ao longo dos anos do pós-guerra no Brasil, o modelo de crescimento econômico se assentou, no geral, em algumas características básicas: (1) a participação direta do Estado como condutor nos setores de infraestrutura, em especial energia e transportes, e naqueles considerados estratégicos, como siderurgia, mineração e petroquímica; (2) uma elevada proteção da indústria nacional, através da adoção de diversos tipos de barreiras alfandegárias; e (3) na oferta de crédito com condições especiais para a implantação de novos projetos industriais (CASTRO, 2011).

No período de 1950 até 1980, o Brasil presenciou um robusto crescimento econômico, em especial durante os anos de 1969 e 1973, período denominado como “Milagre”, com variações reais do PIB superiores a 10% (BCB, vários anos). Entretanto, apesar de o modelo ter sido eficaz em promover crescimento e criar um parque industrial no país, trouxe consigo consequências negativas para a economia brasileira, dentre elas o endividamento externo do Estado e um convívio constante com elevados níveis de inflação (CASTRO, 2011).

Essa inflação persistente passou a ser motivo de preocupação com a sequência de choques que aconteceu na década de 1970 em nível internacional, em particular a elevação dos preços de petróleo e das taxas de juros americanas. Tais fatos provocaram uma crise de liquidez externa no Brasil, sobretudo após a moratória mexicana, em 1982, bem como a crise da dívida no final dos anos 1980. Devido à sua vulnerabilidade aos choques internacionais, o Brasil vivenciou um período de forte restrição externa com impactos nefastos para a inflação e para o crescimento econômico (CASTRO, 2011).

Enquanto o país tentava energeticamente conter o processo inflacionário, simbolizado por cinco planos frustrados de combate à inflação em um curto período de tempo¹³, o desenvolvimento

¹³ Durante cinco anos (1986-1991), houve pelo menos cinco planos para conter a inflação, sendo eles: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor I (1990) e o Plano Collor II (1991) (GIAMBIAGI, 2011).

industrial agonizava e os países centrais abriam consideráveis vantagens de crescimento econômico frente ao Brasil (CASTRO, 2011).

O período nebuloso dos anos 1980, que ficou conhecido como “década perdida” devido à recessão econômica e às elevadas taxas de inflação, não se restringiu ao Brasil. Em consequência de crises da dívida pública e da deterioração em termos do comércio, toda a América Latina, levada a endividar-se no mercado internacional durante o ciclo de crescimento anterior, teve seu desenvolvimento econômico prejudicado, o que levou à estagnação econômica da região. É nesse contexto que acontece o Consenso de Washington e o Plano Brady, que conduziram uma reestruturação na relação da América Latina com a nova economia global encabeçada pelas instituições de crédito e organizações multilaterais, em especial o FMI (CASTRO, 2011; CASTELLS, 1999: 131-136).

No âmbito das transformações capitalistas mundiais, o Consenso de Washington ganha notoriedade como uma cartilha de medidas neoliberais, radicalmente pró-mercado, cuja aplicação privilegiou a América Latina e os antigos países comunistas após o fim da Guerra Fria. Essa foi a forma pela qual os países desenvolvidos puderam impor e disseminar a lógica neoliberal nos países periféricos. Esse Consenso¹⁴ firma um amplo acordo sobre a imposição de políticas liberalizantes como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral através de agências internacionais e do próprio governo americano (BATISTA, 1994).

A austeridade fiscal, a privatização e a liberalização dos mercados foram os três pilares das recomendações do Consenso de Washington. A privatização era recomendada para solucionar a alegada ineficiência das empresas estatais, retirando dos países seu controle; a austeridade fiscal serviria para incentivar a disciplina fiscal aos países e controlar a inflação; e a liberalização financeira atenderia aos princípios do livre fluxo de capitais, tirando o sistema financeiro e bancário dos controles e regulações que o Estado havia imposto. Assim se alcançaria a eficiência, o que facilitaria a volta do investimento estrangeiro direto. Essas medidas reunidas alavancariam, em tese, o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. O FMI assumiu o papel de negociador dos créditos, exigindo garantias de que os países fizessem reformas estruturais em suas economias (STIGLITZ, 2002).

O Fundo modificou radicalmente o seu propósito desde o estabelecimento do neoliberalismo nas economias centrais. Sua criação, em 1944 e no âmbito das reuniões do Bretton Woods, foi

¹⁴ Datado do final de 1989, surge a partir de uma reunião de funcionários do governo americano e de algumas organizações financeiras, como o FMI e Banco Mundial.

baseada em pressupostos keynesianos para assegurar uma estabilidade econômica mundial. A instituição foi encarregada de exercer pressão internacional sobre aqueles países que não estivessem fazendo sua parte para garantir uma demanda efetiva global, além de fornecer liquidez para as nações que não podiam estimular suas economias através de recursos próprios. Ou seja, em seu projeto original, o FMI calcava-se no reconhecimento de que os mercados não funcionavam bem e, através de uma ação coletiva em nível mundial, perseguiria a estabilidade econômica (STIGLITZ, 2002: 38-39).

Todavia, indo na direção contrária das diretrizes que outrora lhe foram incumbentes no período keynesiano, o Fundo passou a defender a supremacia dos mercados como bandeira ideológica desde a ascensão de Ronald Reagan e Margareth Thatcher ao poder, alinhando-se aos preceitos neoliberais que caracterizaram a atuação de ambos em seus respectivos países. Nesse sentido, ressalta-se a inflexão do organismo ao conceder empréstimos condicionados ao comprometimento dos países com a austeridade fiscal, elevação da carga tributária e controle inflacionário através de aumento das taxas de juros, conjuntura oposta àquela das décadas de 1950-1970 (STIGLITZ, 2002: 39). Os países pobres acabavam aceitando tais imposições para conseguir os recursos necessários para retomarem a rota do desenvolvimento (BATISTA, 1994).

Com a falência financeira de suas economias, os países latino-americanos, incluindo o Brasil, tiveram de escolher entre cortar relações comerciais (já deterioradas) com o mundo ou aceitar uma reestruturação profunda de suas economias, elaborada pelo FMI em nome do clube dos credores durante as décadas de 80 e 90. Por meio de um corpo técnico formado por economistas ortodoxos com intuito de recodificar a economia latino-americana, duas medidas se tornaram os pilares centrais da reestruturação neoliberal: (i) o controle da inflação, através de políticas de austeridade fiscal, arrocho salarial, além de contrações creditícias e monetárias; e (ii) uma ampla desestruturação estatal simbolizada pela privatização do setor público, principalmente das empresas mais rentáveis. O objetivo de tais políticas era homogeneizar as características macroeconômicas da região, até então altamente heterogêneas, e assim alinhá-la ao padrão das economias globais (CASTELLS, 1999: 136).

Dessa maneira, apesar de a estratégia de curto prazo do FMI ser evitar o calote da América Latina aos empréstimos internacionais, o que poderia ocasionar uma crise bancária internacional, o objetivo implícito era incorporar os setores mais produtivos e mais dinâmicos da região à nova economia global. Castells (1999) assim resume o passo a passo do processo que se inicia com a crise da dívida e que desembocou na reestruturação econômica da região,

levando à perda de soberania dos países quanto à definição de suas próprias políticas econômicas:

“Portanto, a sequência foi do empréstimo irresponsável aos gastos irresponsáveis, depois a uma imposição monetarista do FMI e do clube dos credores, levando os governos a confiar a condução de seus países para o alto-mar da economia global a um grupo de democratas e tecnocratas capazes e bem-intencionados” (CASTELLS, 1999: 138).

O aprofundamento da integração latino-americana à nova economia mundial intensificou a entrada de investimento estrangeiro, via ações e ativos mobiliários em alguns países da América Latina, principalmente no México, Chile, Brasil e Argentina desde o início dos anos 1990, quando esses países experimentaram medidas liberalizantes em suas economias, responsáveis pelo novo dinamismo econômico da região (CASTELLS, 1999: 145).

3.2. A década de 1990 no Brasil: Liberalização financeira, estabilização monetária e financeirização

Nesse contexto, a política de liberalização financeira no Brasil tem início ao final dos anos 1980, ainda durante o governo de José Sarney (1985-1989), tendo como diretrizes: (i) a desregulamentação do setor financeiro, principalmente dos bancos, através da eliminação de controles legais sobre o nível das taxas de juros e direcionamento de crédito; e (ii) a ampliação do grau de abertura dos mercados, através da permissão para a atuação de investidores estrangeiros nos mercados financeiros brasileiros e para a captação de recursos externos por instituições locais (HERMANN, 2010).

O marco da abertura do mercado de capitais é simbolizado pela publicação da Resolução 1.289, em março de 1987, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que autorizou o estabelecimento de sociedades, fundos e carteiras de investimentos focados para a negociação de ações e debêntures no mercado brasileiro. Todavia, é no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) que a liberalização financeira ganha força, ao permitir que instituições financeiras não residentes pudessem adquirir diretamente qualquer título de renda variável negociado nos balcões brasileiros (HERMANN, 2010).

Na sequência, Itamar Franco – alçado à presidência no final de 1992 após o *impeachment* de Collor do cargo – deu prosseguimento à desregulamentação financeira. Sua gestão estipulou altas taxas de juros reais para atrair capital estrangeiro. Já em 1993, ocorre a abertura do mercado de títulos de renda fixa – tanto de títulos públicos quanto privados – por meio da edição da Resolução 1.289/1987 e, em 1994, conclui-se a renegociação da dívida externa do Brasil no âmbito do Plano Brady e a adesão brasileira ao Acordo de Basileia. Este acordo

previa a exigência de uma relação mínima entre o capital próprio dos bancos locais e seu ativo ponderado pelo risco, patamar então proposto em 8%. Ambas as medidas foram esforços para maturar a integração financeira do Brasil com o mundo (HERMANN, 2010).

Ministro da Fazenda de Itamar Franco e seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi responsável pela execução do Plano Real (1994), sendo este efetivo em estabilizar a inflação. Tal plano foi elaborado como um programa de três fases, sendo a primeira um *ajuste fiscal* para reequilibrar as contas do governo, cujos constantes déficits foram diagnosticados como fator principal da inflação brasileira¹⁵; já a segunda fase compreenderia a *criação de uma moeda virtual*, intitulada Unidade Real de Valor (URV), de forma a combater o componente inercial característico da inflação; finalmente, a terceira fase se sustentaria na transição da moeda virtual, através do estabelecimento de uma *âncora cambial* para a emissão e lastreamento da nova moeda real, garantindo, assim, sua estabilidade (CASTRO, 2011: 142).

Como este plano foi baseado numa âncora cambial, o primeiro mandato de FHC (1995-1998) foi acompanhado de novas medidas de abertura comercial e financeira, essenciais para o sucesso do plano. Exemplos nesse sentido foram a adoção de um conjunto de medidas de regulamentação prudencial, dentre elas o Fundo Garantidor de Créditos¹⁶, e o aumento do percentual mínimo do Acordo de Basileia, em 1997, de 8% para 11% (HERMANN, 2010).

Contudo, ao longo do intervalo de 1995-98, houve uma deterioração dos indicadores de endividamentos público e externo. O setor público continuou a apresentar déficits primários e a âncora cambial começou a gerar passivos externos ao país, financiados por taxas de juros elevadas que, por sua vez, pressionavam a despesa financeira do governo. Esse mecanismo de atração de capital estrangeiro perduraria enquanto fosse possível ampliar o endividamento público. Entretanto, esse espaço foi paulatinamente se fechando diante da impossibilidade de manter tal mecanismo de financiamento e das crises que sacudiram os mercados internacionais nesse período¹⁷, dificultando, assim, a captação de recursos e ameaçando o sucesso do Plano Real (GIAMBIAGI, 2011).

¹⁵ Cabe ressaltar que, apesar do diagnóstico do desequilíbrio fiscal como principal fator para a inflação brasileira, o seu ajuste não se provou fundamental para a estabilização monetária ao contrário da desindexação e da âncora cambial. Para uma maior discussão sobre os efeitos do ajuste fiscal para a estabilização monetária, ver Castro (2011). Dessa maneira, o gasto primário acabou por aumentar no intervalo de anos 1995-1998. Só após esse período e os empréstimos condicionados do FMI, é que há um comprometimento no governo com um ajuste fiscal (VAZ, 2008; PAGNUSSAT, 2011).

¹⁶ O Fundo Garantidor de Créditos é uma instituição privada sem fins lucrativos, cujo objetivo é fornecer um seguro de depósitos aos correntistas, poupadores e investidores de uma determinada instituição financeira, caso esta venha a falir ou não possa honrar seus compromissos (BCB, 2014).

¹⁷ Neste intervalo de tempo, o mercado financeiro internacional foi abalado três grandes crises: (i) a do México, em 1994; (ii) a do Sudeste Asiático, em 1997 e (iii) a da Rússia, em 1998. Todas tiveram repercussões no Brasil,

Essas crises mundiais mostraram os riscos de financiar o déficit em conta corrente com capital especulativo. Com a aceleração da fuga de capitais, em razão de tais crises internacionais, e o temor da insustentabilidade da âncora cambial, o Banco Central elevou a taxa de juros SELIC a 49,75% ao ano no último quadrimestre de 1998. Instaura-se, então, uma intensa crise no país, resultado da combinação do desequilíbrio das contas externas e de elevação da dívida pública (PAGNUSSAT, 2011).

Nessa conjuntura de fortíssima restrição, em 1998, o Brasil recorreu ao FMI para negociar um acordo que lhe permitisse enfrentar uma conjuntura internacional desfavorável aos países emergentes, já que a comunidade financeira internacional estava avessa à concessão de empréstimos para países que apresentavam contínuos déficits fiscais e externos (PAGNUSSAT, 2011). Em 1997, o Brasil apresentava um déficit em conta corrente na ordem de US\$ 30 bilhões e um déficit primário em cerca de 1% do PIB (GIAMBIAGI, 2011).

Nesse contexto, o FMI concedeu US\$ 42 bilhões ao país, sendo US\$ 18 bilhões oriundos do próprio Fundo e o restante de outros organismos multilaterais e de diferentes governos. Devido ao novo papel do FMI de difusor do neoliberalismo no cenário de integração global, como discutido por Stiglitz (2002), o empréstimo seria condicionado a promessas de reformas econômicas estruturais, isto é, amarrado a uma modificação da política fiscal do governo, que deveria ser austera.

Em contrapartida à concessão de crédito, o Brasil deveria realizar um profundo ajuste fiscal para alcançar metas de superávit primário e honrar seus compromissos financeiros, indo de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB no ano seguinte, elevando-se para 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001. O acordo, até então, não previa modificações na política cambial, que seria mantida inalterada. No entanto, esses percentuais passaram para 3,10%, 3,25% e 3,35% do PIB já que o governo não conseguiu evitar a desvalorização cambial, impactando em um aumento da dívida¹⁸ (GIAMBIAGI, 2011). Desde então (1999), a política monetária brasileira foi balizada pelo chamado tripé macroeconômico para fornecer estabilidade econômica. O tripé é baseado em regimes de câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário (FRAGA, 2009).

Essa situação levou a um padrão de crescimento com características de financeirização por juros, simbolizada pela reprodução por ativos de renda fixa e derivativos atrelados à dívida

devido à elevação do risco associado a empréstimos para países emergentes devido ao efeito “contágio” (GIAMBIAGI, 2011: 175).

¹⁸ Os valores do PIB se referem àqueles discutidos na época, ou seja, anteriores às revisões das séries de Contas Nacionais pelo IBGE.

pública e remunerados pelas taxas reais de juros mais altas do mundo. Tal processo tende a contrair o setor produtivo, já que a alta rentabilidade financeira atrai o capital para esta esfera. Em decorrência, as expectativas econômicas passam a se concentrar, sobretudo, no curto prazo e delimitam a definição da política econômica pelo Estado, “que sofre forte ingerência dos interesses das classes rentistas e do sistema bancário-financeiro” (BRUNO, 2011: 3).

3.3. Transformações tributárias desde a liberalização financeira no Brasil

Dentre as consequências do processo brasileiro de financeirização, o grau de autonomia da política econômica foi severamente reduzido, perdendo os objetivos de promoção de crescimento e distribuição de renda em prol da promoção da estabilidade financeira. Isso acontece porque a prioridade dada à liberalização financeira para inserir a economia em nível internacional focaliza nas demandas de valorização rentista dos capitais de curto prazo, o que eleva a dívida pública interna. Portanto, o Estado “se torna um fiador da adesão neoliberal aos mercados financeiros globais” (BRUNO, 2011: 3-4). Para tanto, a geração de superávits primários se fez necessária de modo a remunerar os volumosos fluxos de juros, que foi sustentada por aumentos da carga tributária sobre atividades produtivas e sobre o trabalho (BRUNO, *op. cit.*).

Nesse sentido, o Consenso de Washington concede à tributação contornos claramente conservadores. Em suas diretrizes, descarta-se a utilização da política tributária como instrumento de política econômica e social. A carga tributária deve ser distribuída uniformemente, em bases mais amplas, composta principalmente por impostos indiretos e menos progressivos. Essa lógica leva, automaticamente, a uma redução da tributação sobre a renda. Os tributos devem, portanto, cobrir as despesas deste Estado, comprometido primordialmente em garantir a estabilidade financeira (BATISTA, 1994).

Com esse pano de fundo, a década de 1990 presenciou algumas mudanças significativas concernentes à política tributária no Brasil. Muitas dessas mudanças se fizeram à luz das reformas “reaganianas” nos Estados Unidos, especialmente a tributária (GOBETTI & ORAIR, 2016). A supremacia do capital financeiro sobre a orientação das políticas macroeconômicas, orientadas para a estabilização fiscal e monetária, ditadas pelo Consenso de Washington, reforçou ainda mais o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro (ROCHA & MACÁRIO, 2014).

Isso explica por que, ao longo da década de 1990 – quando teria lugar a implementação paulatina do novo contrato social desenhado em 1988 –, pouco se tenha avançado para garantir os direitos sociais previstos na Carta, devido à reorientação do gasto público e à

deterioração da qualidade tributária. Esta última perdeu graus de progressividade devido à estratégia do ajuste fiscal, imposto pelo FMI. A decisão política do ajuste priorizou o aumento da arrecadação por contribuições sociais, incidentes principalmente sobre consumo e de cunho cumulativo. Por outro lado, o imposto de renda sofreu modificações com o intuito de tornar sua incidência mais uniforme e, conseqüentemente, regressiva: a eliminação de alíquotas mais altas e o aumento de alíquotas mais baixas para pessoas físicas e jurídicas. Finalmente, no âmbito da competição internacional financeira, os rendimentos de alguns papéis financeiros foram amplamente desonerados da cobrança de IR, principalmente para investidores estrangeiros. Tais medidas serão explicadas detalhadamente a seguir.

3.3.1. Aumento na tributação sobre o consumo de bens e serviços

Como já assinalado, a imposição do arrocho fiscal pelo FMI a partir de 1998 como condição para novos empréstimos ao Brasil impactou significativamente na política fiscal do governo. O país usou o aumento da arrecadação como âncora do ajuste, o que foi obtido através da criação de novos impostos e aumento de alíquotas, propiciando robustos superávits primários de 1998 em diante (PAGNUSSAT, 2011).

Este aumento foi concentrado na União, movimento que se inicia ainda no âmbito do ajuste fiscal do Plano Real e se fortifica com a prioridade do reequilíbrio das contas públicas a partir de 1998. Na contramão da Constituição de 1988, que buscou descentralizar recursos, o governo federal utilizou-se de brechas constitucionais para poder aumentar suas receitas sem compartilhamento com estados e municípios. A concentração dos recursos representa uma estratégia de maior controle sobre as contas públicas, já que o próprio FMI via com receio o grau de descentralização proposto na Carta. Baseados nas peculiaridades do federalismo brasileiro, relatórios do FMI apontam como característica inexorável do novo modelo federalista a pressão sobre o gasto público (ver SHAH, 1990) por parte dos níveis subnacionais, sendo eles também responsáveis em assegurar distintos bens e serviços públicos a partir da promulgação da Constituição Cidadã.

A saída, então, foi a preferência pela criação e aumento de alíquotas de contribuições sociais e econômicas, já que estas não estavam sujeitas à partilha com estados e municípios (VAZ, 2008; PAGNUSSAT, 2011). Dentre os eventos que exemplificam o aumento das contribuições sociais e econômicas, destaca-se: a criação da CPMF com alíquota de 0,20%, em 1996 com sua cobrança iniciada em 1997, que aumentou em 0,8% a arrecadação própria da União naquele ano; a elevação das alíquotas da COFINS de 2% para 3%, que aumentou a participação desta contribuição de 1,9% para 3,2% do PIB em 1998; aumento de várias

alíquotas da CSLL em 1999; elevação da alíquota da CPMF para 0,38%, em 1999, por um período de doze meses, com prazo de validade de doze meses, quando cairia para 0,30% após o término deste prazo; no entanto, quando a alíquota da CPMF deveria reduzir, ela foi mantida no mesmo patamar devido à criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; a implantação da CIDE-Combustíveis, em 2002, que ampliou em 0,5% do PIB as receitas da União; e, finalmente, a transformação da COFINS numa contribuição não-cumulativa, em 2003, cuja alíquota passou a ser de 6,7%, elevando a receita dessa contribuição de 3,4% para 4,0% do PIB (VAZ, 2008: 44).

Como parte dessas receitas era vinculada, medidas constitucionais foram promulgadas a partir de 1994 para reduzir a rigidez de suas destinações. Assim, naquele ano, devido a uma Emenda Constitucional de Revisão (ECR/Nº 1), 20% das receitas com gastos obrigatórios passaram a ser desvinculadas e compor um fundo, chamado Fundo Social de Emergência (FSE). Os recursos teriam como origem parte das transferências constitucionais para estados e municípios, a partir da redução da base tributária dos fundos de repartição, e daquelas direcionadas à Seguridade Social. Posteriormente, essa desvinculação das receitas foi renovada servindo-se de distintas denominações: em 1997, como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, como Desvinculação das Receitas da União (DRU), com poucas diferenças em relação àquela originalmente concebida. Renovada diversas vezes desde então, a mais recente extensão da DRU, aprovada durante a gestão de Michel Temer em 2016, os percentuais de desvinculação das receitas federais aumentaram de 20% para 30%, comprometendo ainda mais o financiamento da seguridade social (LAVINAS, 2017: 116). Vale registrar que a DRU é formada por cerca de 90% de recursos da Seguridade Social (SENADO FEDERAL, 2015).

O esforço fiscal privilegiou a criação e fortalecimento das contribuições ao invés de tributos de melhor qualidade como o IR, que permite progressividade; e do IPI, que incide sobre o valor agregado. Isso se deu porque estes impostos formam os Fundos de Participação com estados e municípios, enquanto as contribuições não. Dessa maneira, o sistema tributário, já discutido no capítulo anterior como regressivo por diversas características, se tornou mais injusto após os ajustes fiscais da década de 1990, já que o aumento da arrecadação incidiu mais em impostos sobre consumo, sem nenhuma salvaguarda de desoneração sobre bens de primeira necessidade, da cesta de consumo popular.

Concomitante ao aumento das contribuições sociais, o ICMS ganha relevância na tributação sobre o consumo, cuja participação se manteve elevada no período, na média de 20% do total

arrecadado pelo fisco, como visto no segundo capítulo. De competência estadual, o imposto apresenta vinte e sete legislações diferentes (portanto, é multitarifário), aumentando a complexidade de sua apuração. Além disso, é um dos poucos exemplos mundiais em que um tributo de tamanha relevância permaneça à esfera estadual (PANZARINI, 2007). Por outro lado, como cada unidade federativa (UF) pode determinar suas alíquotas, o fenômeno de guerra fiscal tem lugar, simbolizada através da concessão de benefícios fiscais no ICMS por determinada UF para atrair empresas para seu território (KHAIR, 2013).

Somando o ICMS com outros impostos sobre consumo, a participação no total arrecadado desta categoria atinge 50%, como também apresentado no capítulo anterior. A grande variedade de impostos sobre consumo torna a coleta de impostos muito complexa, requisitando um elevado tempo necessário para a apuração total do valor do imposto devido. Em paralelo, tal estrutura onera em excesso os mais pobres, porque estes apresentam uma alta propensão marginal a consumir.

Assim, os diagnósticos das deficiências do STB tendem a concentrarem-se nessa quantidade excessiva de impostos sobre consumo (e não no excesso da tributação sobre o consumo), que acarreta na ineficiência e distorções nos mercados. Portanto, as propostas seguem a direção da criação do IVA, de competência federal, com objetivo primordial de resolver a complexidade tributária e a guerra fiscal do ICMS. A atual proposta em discussão na Câmara pretende unificar nove tributos (ICMS, ISS, IPI, COFINS, CIDE, Salário-Educação, IOF, PIS e PASEP) para formar o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), que terá de quatro a cinco alíquotas de acordo com o setor. De acordo com o relator da proposta, o deputado Luiz Carlos Hauly, essa reforma importaria o modelo europeu, que também foi emulado no Canadá e em parte dos Estados Unidos (BONFANTI, 2017). Além disso, a proposta também prevê a incorporação da CSLL no cálculo de Imposto de Renda.

Ainda segundo o relator, a atual legislação tributária onera alimentos e remédios, na média de 34% e 33%, respectivamente, sendo que tais percentuais no mundo são 7% e aproximadamente 0%. Com a reforma, o objetivo é zerar as alíquotas para estas categorias. Por outro lado, os impostos sobre o patrimônio não sofrerão nenhuma modificação para aumentar sua participação no bolo tributário (BOFANTI, 2017).

Mais uma vez, a criação do IVA ofusca a discussão da ampliação da progressividade do sistema tributário brasileiro, já que os objetivos das reformas tributárias apresentadas ao longo dos últimos anos focalizam na redução da complexidade tributária e não no contribuinte, fato salientado por Khair (2013). Nessa atual proposta, a discussão sobre progressividade se

resume a desoneração do IVA para determinadas categorias de consumo (alimentos e remédios), com o intuito de aliviar a carga tributária para os mais pobres. No entanto, por ser um imposto indireto, princípios como equidade e justiça fiscal ficam de lado. Ou seja, não se propõe uma política tributária progressiva, que faça os ricos arcarem proporcionalmente mais – através de impostos diretos – na arrecadação total.

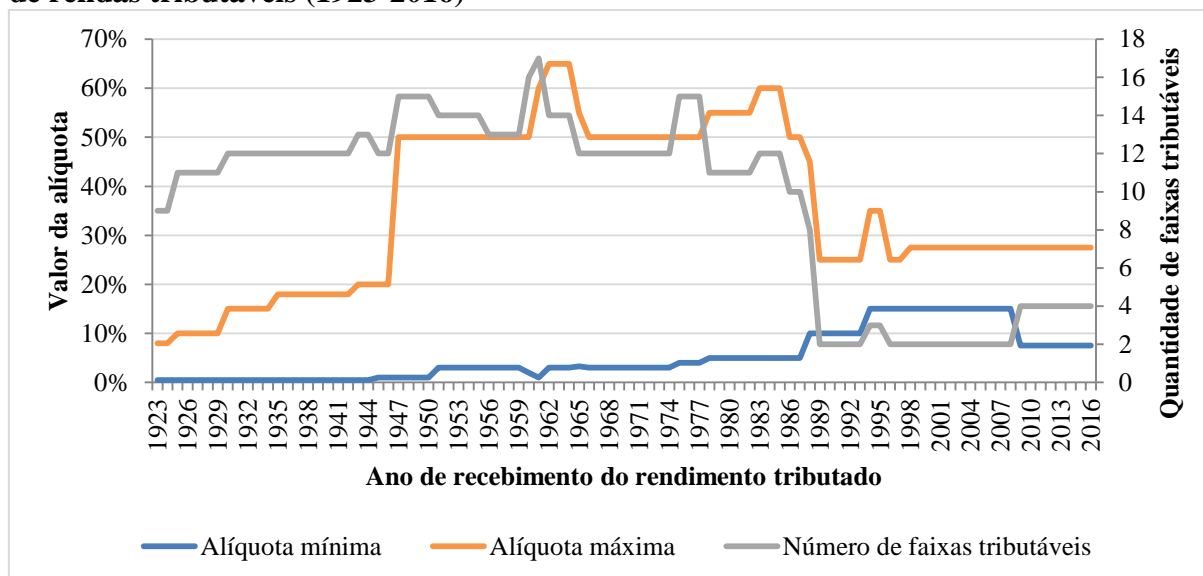
Concomitantemente, o financiamento da seguridade social – no caso da aprovação da reforma – será substancialmente ameaçado, pois seis dos tributos que compõem seu orçamento (cujas receitas são vinculadas ao gasto com saúde, assistência social e previdência) serão extintos. Assim, com a criação do IVA, o governo federal não terá mais obrigatoriedade em gastar tais receitas com gastos sociais, passando a ter uma discricionariedade muito maior do que detém atualmente para estipular seu dispêndio.

3.3.2. Mudanças legislativas no Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF)

Instituído em 31 de dezembro de 1922, o IRPF legislado naquela época contava com nove alíquotas, que variavam entre 0,5% e 8% da renda anual (NÓBREGA, 2014). O gráfico da figura 3.1 mostra a evolução histórica tanto da alíquota mais alta quanto da mais baixa do imposto, além de fornecer o número de faixas tributáveis por ano. Em 1947, logo após o estabelecimento do keynesianismo nos países centrais, a alíquota máxima do tributo dispara, atingindo o valor de 50% (ante 20% no ano anterior). A partir daí, essa quota só cresceu: no governo de Jânio Quadros, pulou para 60% (sendo o tributo fatiado em 17 faixas), percentual elevado para 65% na gestão de João Goulart, em 1963 (porém reduzido para 14 faixas). Contudo, o golpe militar de 1964 e a subsequente reforma tributária de 1966/1967 trouxeram uma tendência de atenuação da progressividade. Em 1965, na gestão de Castello Branco, a alíquota máxima decaiu para 55% e, em 1966, ano da reforma, caiu mais 5 p.p., para 50%. Por outro lado, o imposto foi reduzido para 12 faixas.

Como descrito por Ávila & Conceição (2017), a liberalização financeira marcou o início de uma nova fase na tributação brasileira, assinalada por mudanças institucionais na tributação sobre a renda e sobre o capital. Em um primeiro momento, no governo de José Sarney (1985-1989) reduz-se modestamente a alíquota máxima em 5 p.p., para 45%, em 1988. No ano seguinte, em um movimento semelhante ao que se passou com Reagan nos Estados Unidos, o número de faixas tributáveis caiu para apenas duas e a alíquota máxima foi encurtada praticamente pela metade, passando a se situar em 25% (GOBETTI & ORAIR, 2016).

Figura 3.1: Evolução histórica do IRPF no Brasil: alíquotas mínimas, máximas e faixas de rendas tributáveis (1923-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de Nóbrega (2014), Ávila & Conceição (2017) e dados do sítio eletrônico da Receita Federal.

No entanto, as modificações sobre o Imposto de Renda não pararam por aí e se intensificaram na década de 1990. No geral, tais mudanças legislativas foram na direção de tornar o tributo menos progressivo e, assim, beneficiar os mais ricos. Exceção a esse movimento foi a promulgação da lei 8.848 em 1994, no final da gestão de Itamar Franco, que criou uma nova alíquota máxima do tributo de 35%, enquanto a alíquota de 25% foi reajustada para 26,6% (BRASIL, 1994). Entretanto, essa contra resposta foi neutralizada por ocasião de reformas posteriores.

Em prosseguimento, a lei nº 9.250, publicada em 1995 sob a tutela de Fernando Henrique Cardoso, eliminou a alíquota de 35% e trouxe aquela de 26,6% de volta para 25% (ROCHA & MACÁRIO, 2011). Em 1998, a alíquota de 25%, a mais alta até então, ampliou-se para 27,5% através da lei nº 9.532 (BRASIL, 1997). A partir daí, o IRPF vigorou apenas com duas alíquotas (15% e 27,5%) até 2009, quando o então presidente Lula criou duas faixas adicionais: 7,5% e 22,5% (BRASIL, 2009). Desde então, o tributo totaliza quatro intervalos de rendas tributáveis, sendo que a alíquota máxima é menor que a metade do seu pico histórico (65%, no biênio de 1962-63) e a alíquota mínima é muito maior que o piso histórico (0,5%, no intervalo de 1923-1944).

Entretanto, como também discutido no capítulo anterior, a alíquota máxima do IRPF é muito baixa comparada aos padrões internacionais. Poucas foram as tentativas de elevá-la. No entanto, recentemente, a equipe econômica do atual presidente da república, Michel Temer, cogitou retornar a cobrança na fração de 35%, ainda que com objetivos meramente

arrecadatórios, mas não obteve sucesso (MENDONÇA *et al*, 2017). As contestações dos diversos segmentos mais ricos e influentes da sociedade barraram a sua criação, fazendo com que a ideia de ampliar o grau de progressividade do imposto fosse engavetada.

3.3.3. Desonerações no Imposto sobre Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e na distribuição de lucros e dividendos

Além das transformações no IRPF, as corporações também passaram a ser beneficiadas com modificações legislativas sobre o IRPJ. A lei 9.249, publicada em 1995, desonerou o lucro obtido pelas corporações ao reduzir a alíquota de incidência do IRPJ de 25% para 15%. Por outro lado, a mesma lei criou o regime de distribuição de lucros denominado “juros sobre capital próprio”, além de isentar de tributação os dividendos distribuídos às pessoas físicas. Anterior à promulgação da lei, os dividendos eram taxados em 15% quando recolhidos por pessoas físicas (CASTRO, 2006).

A tabela 3.1 expõe uma comparação entre as alíquotas cobradas do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF) e de Pessoas Jurídicas (IRPJ), com a estrutura herdada das reformas do IR, que sofreu algumas alterações desde o fim dos anos 1990. Enquanto o IRPF apresenta quatro faixas progressivas de tributação sobre a renda do trabalho, o IRPJ conta com uma alíquota única, de 15%, para qualquer que seja o lucro apurado ou presumido pela empresa. No entanto, cobra adicionalmente 10% de imposto para cada parcela a mais de R\$ 20 mil de lucro auferida pela pessoa jurídica¹⁹. Dessa forma, as rendas do trabalho sofrem incidência de alíquotas maiores que àquelas do lucro.

Tabela 3.1: Tabela comparativa entre alíquotas do IRPF e do IRPJ para o ano calendário de 2017

Alíquotas IRPF por rendimentos mensais para o ano-calendário de 2017		Alíquotas IRPJ por lucro mensal	
Alíquota	Incidência (em R\$)	Alíquota	Incidência (em R\$)
Isento	Até 1.903,98	15%	Sobre o lucro apurado/presumido
7,5%	De 1.903,99 até 2.826,65		
15,0%	De 2.826,66 até 3.751,05	10%	Cobrança adicional para cada parcela de lucro que exceda 20.000/mês
22,5%	De 3.751,06 até 4.664,68		
27,5%	Acima de 4.664,68		

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio eletrônico da Receita Federal.

Ainda que o IRPF apresente algumas distorções no seu funcionamento, discutidas no capítulo anterior, a estrutura do IRPJ fornece incentivos para que trabalhadores migrem do regime

¹⁹ Essa parcela adicional foi incluída pela Lei nº 9.430/1996 (BRASIL, 1995).

empregatício então vigente, balizado pela legislação trabalhista “CLT”, para um contrato de prestação de serviços estabelecido com uma pessoa jurídica para, assim, pagar menos impostos. A este fim, o trabalhador cria uma empresa, através de um CNPJ, e o empregador, por sua vez, contrata os serviços dessa “empresa” para exercer profissões regulamentadas na legislação, descaracterizando a relação de emprego entre empregado e empregador. Tal fenômeno foi denominado como “pejotização” (RECEITA, 2016).

O fator determinante da pejotização é a redução do ônus tributário tanto para o empregador quanto para o empregado, graças à legislação vantajosa do IRPJ em relação ao IRPF. Em uma simulação de encargos sobre uma pessoa física e uma empresa jurídica “pejotizada”, que auferem rendimento anual de R\$ 360 mil, e considerando a incidência de impostos como IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/COFINS, ISS e encargos sociais do empregador (contribuição patronal do INSS, contribuições para o Sistema S, etc.) quando conveniente, o peso dos tributos fica em torno de 23,6% do rendimento bruto da pessoa física, se contratada no regime CLT. Já no caso de uma pessoa jurídica pejotizada, a incidência tributária cai em 6,26 pontos percentuais (p.p.), para 17,34% (RECEITA, 2016). Assim, fica evidente a vantagem fiscal obtida com a brecha legislativa causada pela diferenciação tributária entre PF e PJ.

Por outro lado, as empresas contratantes, ao admitirem empregados no chamado regime celetista, pagam 20% de contribuição patronal do INSS, 3% de encargos do Sistema S e do Regime Ambiental Trabalhista (RAT) 8% de depósito para o FGTS (desconsideram-se os demais custos trabalhistas, como férias, horas extras, décimo-terceiro, auxílios transporte e alimentação, dentre outros). Porém, quando se opta pelo contrato com profissionais pejotizados, as empresas perdem a necessidade de pagar aproximadamente 31% de encargos trabalhistas, além de não possuírem mais a necessidade de cumprir obrigações previstas na legislação trabalhista (RECEITA, 2016).

Em paralelo, a tributação do capital foi fortemente favorecida a partir da década de 1990 com a promulgação da lei nº. 9.249/1995. Esta lei, como pontuado por Castro (2006), beneficiou os “agentes econômicos globalizados” ao instituir: (a) o regime de juros sobre capital próprio e (b) a isenção de IRPF para pessoas físicas na distribuição de lucros e dividendos, não importando se o coletor é residente ou não residente do Brasil.

A diferença entre “dividendos” e “juros sobre capital próprio” consiste na forma da distribuição de lucros aos acionistas de uma determinada companhia: os primeiros são contabilizados a partir do lucro líquido, ou seja, depois de deduzidos impostos e contribuições; no segundo caso, os acionistas ficam responsáveis por pagar 15% de imposto

de renda (retido na fonte) porque a parcela distribuída pela empresa ainda não foi deduzida de impostos. O artigo 9º da lei 9.249/1995 prevê essa forma de remuneração do capital para o proprietário, ao fornecer a possibilidade de ser realizada por juros ao invés de dividendos, apesar de esta última ser a forma mais tradicional de distribuir lucro (RIZÉRIO, 2015). O efeito prático da medida é que uma parcela do lucro, que seria tributada pelo IRPJ e pela CSLL à alíquota somada de 34%²⁰, passa a ser tributada em apenas 15%, quando transferida ao acionista (GOBETTI & ORAIR, 2016). Por outro lado, a alíquota de 15% é praticamente a metade da alíquota mais alta do imposto de renda sobre pessoas físicas, denotando um tratamento tributário injusto às rendas do trabalho (CASTRO; 2006).

Já o artigo 10º da mesma lei concede um benefício fiscal na remuneração por dividendos às pessoas físicas, pois isenta a tributação de IRPF, sendo irrelevante se o proprietário reside no país ou no exterior. Os dividendos passaram a ser isentos devido ao diagnóstico de que se tratava de um caso de bitributação (CASTRO, 2006).

A título de ilustração, essa isenção fiscal para dividendos só acontece em um único país da OCDE, a Estônia, que introduziu amplas reformas liberais após a guerra fria, tornando-se um dos países mais desiguais da União Europeia. Com exceção deste país, a tributação dos dividendos para pessoas físicas varia, na Organização, entre 6,9%, na Nova Zelândia, e 35,4%, na Coreia do Sul, alcançando uma taxa média de 24,1% (GOBETTI & ORAIR, 2016).

Gobetti & Orair (2016), a partir de uma análise dos dados *Grandes Números das Declarações IRPF*, atentam ao fato de que houve uma massiva intensificação na remessa de lucros e dividendos distribuídos desde meados dos anos 2000, que passou de R\$ 149 bilhões, em 2007, para R\$ 287 bilhões em 2013, correspondendo a uma variação de 41% no período e muito superior à do PIB. Tais valores são direcionados a pouco mais de dois milhões de pessoas ou cerca de 8% dos declarantes, cujos representantes são indivíduos do topo da pirâmide de renda e que poderiam arcar com o pagamento de imposto. Assim, fica claro que o país renunciou uma considerável quantia por meio dessa isenção, que se faz regressiva por beneficiar os indivíduos mais ricos.

²⁰ Como discutido no início da seção, no período anterior à promulgação da lei nº 9.249/1995, o valor da alíquota do IRPJ era de 25%. Somada à alíquota de 9% da CSLL (alíquota máxima desta contribuição), obtém-se uma alíquota total de 34%.

3.3.4. Isenções no imposto de renda para fundos de previdência e papéis financeiros

Por outro lado, a tributação do capital também foi favorecida pelo valor de suas alíquotas e pela introdução de inúmeras isenções aos mais variados tipos de investimentos financeiros, que fornecem evidências sobre a financeirização da economia brasileira.

Enquanto as alíquotas do IRPF para rendimentos do capital oscilam entre 1% e 22,5% para os mais variados rendimentos de capital (renda fixa e variável), o valor de qualquer alíquota das rendas do capital é menor do que a mais alta da renda do trabalho, que atinge 27,5%. Além disso, por inúmeros investimentos serem exclusivamente tributados na fonte, seus rendimentos não estão sujeitos à ratificação do ajuste anual ou à incidência da tabela progressiva, reduzindo sua base tributável (CASTRO, 2006).

Paralelamente, os fundos de pensão privada também ganharam algumas vantagens tributárias. Como Chesnais (2015) pontua, a liberalização financeira nos países da OCDE foi fator primordial para a grande influência que os fundos de pensão ganharam para a definição de matérias de política fiscal. Ao acumular a poupança dos trabalhadores, muitos desses fundos foram canalizados para os mercados de títulos, especialmente àqueles de dívida pública. Desse jeito, o financiamento através do endividamento se transformou “a pedra angular” da política fiscal no regime financeirizado. Neste contexto, os fundos de pensão se transformaram em grandes financiadores da dívida pública em um momento que a tributação passou a ser seriamente delimitada (CHESNAIS, 2015: 56-57).

Nesse sentido, apesar de o Brasil possuir uma ampla e sólida previdência pública baseada em um esquema *Pay-As-You-Go* (PAYG), o país caminhou na direção de fortalecer os fundos de pensão privados ao fornecer-lhes benesses tributárias. A título de exemplo, dois planos de previdência privada legislados nos anos 1990 foram o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL), de caráter previdenciário, ou Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), que funciona como um pacote de seguros. A principal diferença entre esses planos reside nos seus tratamentos tributários: enquanto o PGBL sofre incidência de IR sobre todo o montante acumulado, o VGBL incide apenas nos rendimentos do plano (LAVINAS, 2017: 125-126).

Não obstante, as diferenças tributárias não param por aí. O PGBL e o VGBL têm públicos distintos devido à sua operacionalização. O primeiro é preferível para aqueles que fazem a declaração anual do IR, porque permite a dedução das contribuições na base de cálculo do IR em até 12% da base de renda tributável. Além disso, sua tributação é regressiva no tempo: aplicações de até dois anos pagam 35% de imposto, enquanto o percentual para aplicações

acima de 10 anos cai para apenas 10%. Dessa forma, um resgate planejado em 10 anos ou mais, ofereceria um custo tributário de apenas 2% nos fundos acumulados.²¹ Ao mesmo tempo, essa estratégia, no curto prazo, leva à redução da renda tributável em até 12%, tornando-se um considerável incentivo para sua aplicação (LAVINAS, 2017: 125).

Já no VGBL, as contribuições não são dedutíveis na declaração anual do Imposto de Renda. Porém, somente os seus rendimentos serão tributados ao invés de todo montante acumulado, como acontece no PGDL. Assim, o VGBL se torna atrativo para aqueles indivíduos que não precisam declarar IR (LAVINAS, 2017: 126).

Dessa maneira, tanto modificações regulatórias (via isenções e créditos tributários), quanto as preanunciadas de reformas na Previdência Social (que reduzem a atratividade dos mais ricos à previdência pública) representam fatores fundamentais para o estrondoso aumento dos fundos de pensão privada. Suas carteiras cresceram de R\$ 23 bilhões, em 2002, para aproximadamente R\$ 500 bilhões, em 2015, volume vinte e uma vezes maior que o de 2002 (LAVINAS, 2017: 126).²²

No governo Lula, a despeito de ser representante de um partido de esquerda, o processo de flexibilização na tributação do capital seguiu a todo vapor. A Lei nº. 11.033 de 2004 trouxe consigo flexibilizações no tratamento tributário de aplicações financeiras. Com ela, a alíquota do IR sobre os ganhos líquidos auferidos em operações de renda variável foi reduzida de 20% para 15%. Por outro lado, rendimentos auferidos por pessoas físicas em operações no mercado à vista de ações tornaram-se isentos de IR quando o valor das alienações realizadas em cada mês for igual ou inferior a R\$ 20 mil para o conjunto de ações da carteira (SALVADOR, 2010: 619). Vale registrar que esta isenção limitava-se para ganhos pouco maiores que R\$ 4 mil no período anterior à promulgação desta lei. A lei ainda isentou alguns papéis financeiros do confisco de IR como a Letra de Crédito Imobiliário (LCI), Letras Hipotecárias (LH) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) (art. 3º, II) (BRASIL, 2004; LAVINAS, 2017: 104).

Ademais, a Lei nº. 11.311 de 2006 alterou o referido artigo 3º da Lei 11.033/2004 ao ampliar o número de papéis financeiros cujos rendimentos são isentos de IR, na fonte e na declaração anual de ajuste (inciso IV). Dentre os novos papéis, destacam-se diferentes títulos que financiam a atividade agropecuária: o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA),

²¹ A diferença entre 12% de deduções na tributação de IR e 10% no imposto de renda devido pelo resgate do fundo.

²² Valores a preços constantes de 2015.

a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). O inciso V tornou isentos os ganhos auferidos pela Cédula de Produto Rural (CPR), tanto na fonte, quanto na declaração de ajuste anual. Esse tratamento tributário vale tanto para pessoas físicas residentes quanto para aquelas não residentes (BRASIL, 2006a; LAVINAS, 2017: 104).

Além disso, edita-se a Medida Provisória (MP) nº. 281 de 2006, convertida na Lei 11.312 no mesmo ano, que reduziu a zero as alíquotas de IR (e da extinta CPMF) para investidores estrangeiros no Brasil que optassem pela compra de títulos públicos federais. A vantagem tributária passou a ser destinada tanto para pessoas físicas quanto para cotas de fundos de investimento, cuja carteira fosse formada por, no mínimo, 98% daqueles títulos (art. 1º, inciso II). Essa vantagem estimulou o interesse de bancos estrangeiros no Brasil, emitindo bônus indexados em reais no exterior. Desse jeito, os títulos atrelados no exterior pagam juros abaixo do Depósito Interbancário (DI) e depois ingressam com esses valores como investidores estrangeiros no país e adquirem títulos públicos que remuneram em DI, embolsando a diferença sem pagar IR (SALVADOR, 2010: 619; BRASIL, 2006b).

A Lei 11.312/2006 também forneceu polpidos benefícios tributários aos investidores estrangeiros ao reduzir à zero a alíquota do IR sobre os rendimentos auferidos nas seguintes aplicações: Fundo de Investimento em Participações (FIP), Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Participações (FIC-FI) e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes (FIEE). No entanto, estes investimentos são tributados em 15% para os residentes (art. 2º, inciso II) (BRASIL, 2006b; LAVINAS, 2017: 104).

O governo de Dilma Rousseff, filiada ao mesmo partido do seu antecessor, tampouco reverteu o movimento de isenções tributárias no IR para papéis financeiros. Pelo contrário, instituiu, através da Lei nº 12.431 de 2011, alíquota zero de IR para pessoas físicas residentes e não-residentes que auferirem ganhos na alienação das cotas dos seguintes fundos de investimento: Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) e Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I), em regime de condomínio fechado, cujo objetivo de investimento reside “em novos projetos de infraestrutura e de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação” (BRASIL, 2011). Em 2015, a promulgação da Lei nº. 13.097 declarou como isentas do pagamento de IR as pessoas físicas residentes e não residentes tanto para os rendimentos quanto para os ganhos de capital do investimento Letra Imobiliária Garantida (LIG) (art. 90º, incisos I e II) (BRASIL, 2015; LAVINAS, 2017: 104).

Dessa maneira, as imposições de liberalização financeira implicaram em uma reorientação no modelo de crescimento do Brasil, ocasionando impactos na definição da política fiscal. Tanto a tributação quanto o gasto foram severamente restringidos conforme os interesses do capital financeiro. Assim, como resumido por Salvador (2010), as mudanças no sistema tributário brasileiro a partir de 1994 foram marcadas por: (i) aprofundamento da regressividade da carga tributária, que passou a incidir mais sobre o consumo de bens e serviços; (ii) apesar da baixa participação dos salários na renda nacional, a tributação direta no Brasil recaiu majoritariamente sobre os assalariados; (iii) enquanto as rendas do capital ganharam tratamento tributário cada vez mais diferenciado e favorável, violando os princípios de isonomia tributária previstos na CF88; e (iv) maior beneficiamento do sistema financeiro devido à quantidade de benesses fiscais dadas através de alterações na legislação tributária.

Sendo assim, fica claro que os contornos da tributação brasileira seguem a lógica do regime de acumulação capitalista estabelecido. A discutida reestruturação econômica ocorrida no Brasil no final da década de 1980 e ao longo dos anos 1990 trouxe impactos significativos para as políticas fiscal e tributária. Este capítulo mostrou que muitas das mudanças tributárias adotadas pelo país seguiram o padrão das reformas tributárias dos países centrais, principalmente aquelas concernentes à tributação sobre o consumo e sobre a renda. Por outro lado, a tributação do capital foi amplamente favorecida devido às isenções fiscais para papéis financeiros e desonerações na distribuição de dividendos aos acionistas, demonstrando evidências sobre a financeirização da economia brasileira. Todos estes processos aumentaram o grau de regressividade do STB, que passou a onerar mais aqueles que têm menor renda e flexibilizou a tributação dos mais ricos.

CONCLUSÃO

Esta monografia teve como objetivo primordial demonstrar como a política tributária é influenciada pelo padrão do regime de acumulação capitalista e como suas transformações afetaram o perfil tributário no Brasil. Na fase fordista-keynesiana, a tributação assumiu princípios progressivos para redistribuir renda e inúmeros incentivos fiscais foram cedidos ao setor privado como um contrato entre o Estado e o capital para que as empresas investissem em determinados setores e, dessa forma, alavancassem o crescimento econômico.

Não obstante, quando o keynesianismo enfraquece e o neoliberalismo toma seu lugar como ideologia norteadora de escolhas públicas, a política tributária tem seus objetivos severamente limitados devido ao seu descrédito como política econômica e social. A partir de então, os tributos passaram a incidir em bases mais amplas (como o consumo), o imposto de renda ganha contornos menos progressivos, os incentivos fiscais para o setor privado foram eliminados e a tributação sobre o capital foi extremamente favorecida. Esse processo teve seu pontapé inicial com a reforma tributária encabeçada por Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Assim, diversos países seguiram seus passos e a tributação com ares mais regressivos espalhou-se pelo mundo.

Esses processos tiveram repercussão no Brasil. No pós Segunda Guerra, o imposto sobre a renda de pessoas físicas alcançou alíquotas máximas superiores a 50% e foi fatiado em inúmeras alíquotas, o que alavancava a progressividade na tributação. Na década de 1960 e 1970, apesar de a reforma tributária encabeçada pelos militares ter diminuído em certa medida a progressividade tributária, as alíquotas do imposto de renda continuaram altas e diversos incentivos fiscais foram concedidos à iniciativa privada para incentivar o investimento.

Entretanto, a crise da dívida e a pressão inflacionária vivenciada nos anos 1980 levaram a uma reorientação no modelo de crescimento do Brasil, ditada pelo Consenso de Washington. A redefinição das funções do Estado, a liberalização financeira e a necessidade de geração de superávits primários para honrar compromissos financeiros internacionais impactaram na política tributária brasileira. À luz das reformas tributárias mundiais ocorridas após o estabelecimento do neoliberalismo, o presente trabalho buscou retratar as adaptações tributárias concernentes à tributação incidente sobre o consumo e sobre o imposto de renda no Brasil.

No período de governo de FHC, o confisco de impostos passou a incidir mais sobre o consumo devido à estratégia de aumento das contribuições sociais adotada pela União – por

não serem compartilháveis com outros entes subnacionais –, além de diminuir os graus de progressividade do imposto de renda, tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas. Durante os 13 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), nada se fez para reverter esse processo e, pelo contrário, diversas benesses tributárias para o capital foram concedidas para atrair investidores estrangeiros, além de incluir investidores nacionais no circuito financeiro. Todas essas medidas acabaram por ampliar o grau de regressividade do sistema tributário brasileiro, cujas estruturas, definidas pela Constituição de 1988, já demonstravam distorções ao pouco tributar o patrimônio e a renda.

Sendo assim, fica claro que o sistema tributário brasileiro atual está amarrado à lógica neoliberal. Além do mais, os diversos incentivos tributários cedidos aos títulos financeiros fornecem evidências do *status* financeirizado da economia brasileira, já que concede autonomia ao capital financeiro, reorientando as políticas públicas de maneira a priorizar a rentabilidade do capital em detrimento da redistribuição de renda dos ricos para os mais pobres.

Nesse ambiente, as perspectivas de que exista espaço para uma reforma tributária que priorize a capacidade contributiva dos indivíduos são bem pequenas. As últimas discussões tentam apenas ampliar a eficiência da arrecadação, enquanto a promoção da justiça fiscal permanece em último plano. A mais recente, em fase de tramitação no Congresso Nacional, busca reformar o ICMS, retirando-o do poder estadual e transformando-o em um IVA federal, que incorporaria outras contribuições sociais incidentes sobre o consumo. Essa reforma compromete o financiamento da seguridade social, que perderia diversas fontes de seus recursos. Em paralelo, não há debates no processo decisório de políticas públicas para elevar a progressividade de impostos diretos e, quando existe, são facilmente barrados por um legislativo pouco representativo e descolado dos eleitores, com interesses próprios na definição de políticas fiscais que o favoreça.

Atualmente, o país deteriora seus indicadores sociais e tem seu crescimento econômico estagnado, devido a cortes nos gastos que reduzem a qualidade dos bens públicos e no investimento. É preciso chamar atenção para as mazelas do atual sistema tributário brasileiro, que faz parte de uma distorcida estrutura que penaliza os pobres em prol daqueles que extraem rendas do Estado. Para isso, uma ampla coalização nacional se faz necessária para impor uma reforma tributária efetiva em redistribuir a renda. Ela é peça fundamental para permitir o desenvolvimento sustentável do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, S.; BROWNE, J. **A survey of the UK tax system**: Briefing Note n. 9. Institute for Fiscal Studies, 2006.

AFONSO, J. R. R. *et al.* Tributação no Brasil: Características marcantes e diretrizes para a reforma. **Revista do BNDDES**, v. 5, n. 9, p. 25–50, 1998.

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira**. Instituições para o Desenvolvimento n. 265. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

AGLIETTA, M. **Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos**. Madrid: Siglo veintiuno, 1979.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Eds.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9–23.

ARAÚJO, L. **Imposto sobre transmissões causa mortis e doação (ITCMD)**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://lauraaraujo.jusbrasil.com.br/artigos/152397746/imposto-sobre-transicao-causa-mortis-e-doacao-itcmd>>. Acesso em: 29 ago. 2017

ARIKBOĞA, A. Financial liberalisation and composition of tax revenues in Turkey. **Çalışma ve Toplum**, v. 45, n. 2, p. 153–172, 2015.

ÁVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. B. S. Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes de Imposto de Renda no Brasil e no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 3, p. 113–126, 2017.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Cadernos da Dívida Externa**, n. 6, 1994.

BCB (Banco Central do Brasil). **FAQ – Fundo Garantidor de Créditos (FGC)**. BCB, maio 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/fgc.asp>. Acesso em: 03 set. 2017.

BCB (Banco Central do Brasil). **Dívida bruta do governo geral (metodologia utilizada a partir de 2008)**. BCB, julho 2017.

BCB (Banco Central do Brasil). **PIB – Taxa de variação real no ano**. BCB, vários anos.

BELLUZZO, L. G. M. Os emergentes e a globalização financeira. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (Eds.). **O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho**. São Paulo: IE-UNICAMP, 2016. p. 63–78.

BOADWAY, R.; SONG, Z. Indirect taxes for redistribution: should necessity goods be favored? **Research in Economics**, v. 70, p. 64–88, 2016.

BOFANTI, C. Proposta de mudança tributária prevê o fim de dez impostos. Brasília: **Valor Econômico**, 23 ago 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5091004/proposta-de-mudanca-tributaria-na-camara-preve-o-fim-de-dez-impostos>>. Acesso em: 03 set. 2017.

BOYER, R. **Teoria da regulação: os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.848**. Altera a legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e dá outras providências. 1994.

BRASIL. **Lei nº. 11.033**. Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais (...). 2004.

BRASIL. **Lei nº. 11.311**. Altera a legislação tributária federal (...). 2006a.

BRASIL. **Lei nº. 11.312**. Reduz a zero as alíquotas do IR e da CPMF nos casos que especifica (...). 2006b.

BRASIL. **Lei nº. 11.945**. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 12.431**. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica (...). 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.097**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS (...). 2015.

BRUNO, M. Financeirização e crescimento econômico: O caso do Brasil. **ComCiência, Revista da SBPC (Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência)**, maio 2011.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, A. Repercussões da globalização na tributação brasileira. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, n. 5, p. 1–18, 2006.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Eds.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011. p. 131–164.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1 (18), p. 1–44, 2002.

CHESNAIS, F. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump**. Boston: Brill, 2016.

DORNELLES, F. **O sistema tributário da Constituição de 1988**. Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois - Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Brasília: Senado Federal, 2008.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

EPSTEIN, G. A. **Financialization, rentier interests, and central bank policy**. PERI Conference on “Financialization of the World Economy”. Amherst: University of Massachusetts, 2001.

FRAGA, A. 10 anos de metas para a inflação. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **10 anos de metas para a inflação (1999-2009)**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2010. p. 23-34

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Eds.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011. p. 165–195.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**: Texto para Discussão n. 2.190. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**: Policy Research Working Paper n. 4.487. World Bank, jan. 2008.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

HALL, S.; LEYSHON, A. Financialization, space and place (Editorial). **Regional studies**, v. 47, n. 6, p. 831–833, dez. 2012.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. 1. ed. USA: Oxford University Press, 2007.

HERMANN, J. Liberalização e desenvolvimento financeiro: Lições da experiência brasileira no período 1990-2006. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 2 (39), p. 257–290, ago. 2010.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “Milagre” econômico. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Eds.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011. p. 49–72.

HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IPEA. **Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil?** Comunicado da Presidência. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

JENKINS, G. P. **Tax reforms: lessons learned**: Development Discussion Paper n. 281. Cambridge: Harvard University, fev. 1989.

JOHNSON, H. The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution. **The American Economic Review**, v. 61, n. 2, p. 1–14, maio 1971.

KALDOR, N. Tributação e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 11, n. 1, p. 83–99, 1957.

KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

KRIPPNER, G. **Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

LAVINAS, L. **The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A. C. É possível enfrentar o déficit fiscal combatendo a desigualdade? Recuperando o papel da política tributária. **Carta Maior**, 2015.

LEÃO, C. G.; FRIAS, L. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico (REDE)**, v. 4, n. 2, p. 96–115, 2016.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, v. 3, n. 25, p. 12–29, 1988.

LUXEMBURGO, R. **A acumulação de capital: contribuições à explicação econômica do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976 (1913).

MARGLIN, S. Lessons of the golden age: an overview. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. B. (Eds.). **The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience**. New York: Clarendon Press, 1990. p. 1–38.

MENDONÇA, R.; AGOSTINE, C.; MARTINS, A; GUIMARÃES, L.; PERES, B. Após Temer admitir “variados estudos”, nota descarta alta de IR. Brasília e São Paulo: **Valor Econômico**, 09 ago. 2017. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/5073154/apos-temer-admitir-variados-estudos-nota-descarta-alta-do-ir>>. Acesso em: 03 set. 2017.

NÓBREGA, C. B. **História do imposto de renda no Brasil: enfoque na pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014.

OECD. **Consumption tax trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OECDSTAT. **Public sector, taxation and market regulation database**, vários anos.

PAGNUSSAT, J. L. O financiamento da estabilidade macroeconômica e da expansão das políticas sociais no Brasil. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. (Eds.). **Orçamento e políticas públicas: Condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacionais dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. p. 57–72.

PALLEY, T. I. **Financialization: what it is and why it matters**. Paper presented The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper n. 525. Washington, DC: The Levy Economics Institute and Economics for Democratic and Open Societies, dez 2007.

PANZARINI, C. Reforma tributária VIII: a missão. São Paulo: **O Estado de São Paulo**, 25 jan 2007. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2007/01/25/econ-1.93.4.20070125.3.1.xml>>. Acesso em 16 out 2017.

PLIHON, D. **A globalização financeira**. Colóquio Pobreza, Dívida Externa e as Três Instituições Irmãs: FMI, Banco Mundial e OMC. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007.

RECEITA. **Demonstrativo dos gastos tributários – DGT (PLOA 2014)**. Brasília: Receita Federal do Brasil, dez. 2014.

RECEITA. **O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária**. Brasília: Receita Federal do Brasil, abr. 2016.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3 (39), p. 5–17, set. 1995.

RIZÉRIO, L. Qual é a diferença entre dividendos e juros sobre capital próprio? **Infomoney**, 21 maio 2015.

ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. A perversa concentração de renda via sistema tributário. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 195–204, 2014.

SAAD-FILHO, A. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? **Crítica e sociedade: revista de cultura política**, v. 1, n. 3 (Edição Especial), p. 6–19, dez. 2011.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, v. 104, p. 605–631, 2010.

SALVADOR, E. **As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e OXFAM, 2014.

SALVADOR, E. O injusto sistema tributário brasileiro. **PolitiKa**, v. 1, n. 3, p. 58–69, 2016.

SENADO FEDERAL. **Entenda o assunto: DRU**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 03 set. 2017.

SCHÖNTAG, J. A. **A COFINS: Uma breve história**: FGV Projetos Artigos: Tributação. Rio de Janeiro: FGV, 2015. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/artigos/COFINS-uma-breve-historia>> Acesso em: 29 ago 2017.

SHAH, A. **The new fiscal federalism in Brazil**: Working Paper no. 557. Washington: World Bank - Public Economics Division, 1990.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 105–121, 2005.

STEINMO, S. The end of redistribution? International pressures and domestic tax policy choices. **Challenge**, v. 37, n. 6, p. 9–17, 1994.

STEINMO, S. The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 5, n. 2, p. 206–236, maio 2003.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

STREECK, W. **The politics of public debt: neoliberalism, capitalist development, and the restructuring of the state**: MPIfG Discussion Paper n. 13 (7). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, jul. 2013.

STREECK, W. How will capitalism end? **New Left Review**, v. 87, p. 35–64, 2014.

SWANK, D. Tax policy in an era of internationalization: explaining the spread of neoliberalism. **International Organization**, v. 60, p. 847–882, 2006.

SWANK, D.; STEINMO, S. The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 642–655, jul. 2002.

TANZI, V. The response of other Industrial countries to the U.S. Tax Reform Act. **National Tax Journal**, v. 40, n. 3, p. 339–355, 1987.

TANZI, V. **Taxation in an integrating world**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.

TRUFFI, R. Imposto sobre grandes fortunas renderia 100 bilhões por ano. **Carta Capital**, 03 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/imposto-sobre-grandes-fortunas-renderia-100-bilhoes-por-ano-1096.html>>. Acesso em: 03 set. 2017.

VARSAÑO, R. O sistema tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 80? **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 11, n. 1, p. 203–228, 1981.

VARSAÑO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Texto para Discussão n. 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

VAZ, F. T. **O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, 2008.

VEIGA, J. E. O “fordismo” na acepção regulacionista. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3 (67), p. 63–70, set. 1997.

VILLELA, A. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Eds.). . **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011. p. 25–48.

WEBBER, C.; WILDAVSKY, A. **A history of taxation and expenditure in the western world**. New York: Simon and Schuster, 1986.

ZOCKUN, M. H.; ZYLBERSTAJN, H.; SILBER, S.; RIZZIERI, J.; PORTELA, A.; PELLIN, A.; AFONSO, L. E. **Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado**. Texto para discussão nº. 03. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, 2007.

ANEXOS

Anexo 1: Participação da arrecadação do IVA sobre o total arrecadado.

	1975	1980	1985	1990	1995
Alemanha	14,6	16,6	15,8	16,6	17,4
Austrália	-	-	-	-	-
Áustria	19,8	20,1	21,0	20,8	18,6
Bélgica	16,2	16,9	15,7	16,4	15,2
Canadá	-	-	-	-	-
Dinamarca	17,5	22,7	20,7	18,9	19,5
Estados Unidos	-	-	-	-	-
Finlândia	15,6	17,3	18,3	19,3	17,4
França	23,1	20,9	19,7	18,4	17,4
Holanda	14,4	15,8	16,2	16,5	16,2
Irlanda	14,7	14,8	20,6	20,4	21,1
Itália	13,7	15,6	14,5	14,7	13,8
Japão	-	-	-	4,4	5,4
Noruega	20,5	18,2	18,2	19,3	21,2
Nova Zelândia	-	-	-	22,4	22,8
Reino Unido	8,9	14,7	15,9	16,9	19,0
Suécia	12,0	13,4	14,0	14,9	19,4
Média OCDE	15,9	17,3	17,5	17,1	17,5
Amostra	12	12	12	14	14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OECDStat.